



HAL
open science

La coopération intercommunale, un enjeu fondamental de la réforme territoriale de 2014 : le cas du Grand Reims

Sébastien Steimes

► **To cite this version:**

Sébastien Steimes. La coopération intercommunale, un enjeu fondamental de la réforme territoriale de 2014 : le cas du Grand Reims. Géographie. 2016. dumas-01412016

HAL Id: dumas-01412016

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01412016v1>

Submitted on 7 Dec 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

UNIVERSITÉ DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE – UFR Lettres et Sciences humaines

MÉMOIRE DE RECHERCHE

présenté en vue d'obtenir

Master 2 de Géopolitique

**La coopération intercommunale, un
enjeu fondamental de la réforme
territoriale de 2014**

Le cas du Grand Reims

Sébastien STEIMES

Sous la direction de : **M. Stéphane Rosière, Professeur d'université à l'Université de Reims**

JURY

MEMBRES :	M. Stéphane Rosière	Professeur d'université à l'Université de Reims
	M. François Bost	Professeur d'université à l'Université de Reims

Soutenu le 21 septembre 2016

Remerciements

Je tiens à adresser mes remerciements à l'ensemble du corps enseignant du Master de Géopolitique de l'Université de Reims, qui nous a accompagné durant ces deux années très riches d'enseignements.

Je souhaite remercier plus particulièrement mon directeur de recherche M. Stéphane Rosière, de m'avoir guidé vers ce sujet d'actualité que j'ai trouvé intéressant à étudier et d'avoir été à mon écoute tout au long de la réalisation de ce mémoire.

Je remercie également toutes les personnes qui ont répondu à mes questions et notamment Mme. Martine Jolly, M. Laurent Combe et M. Yves Détraigne, qui de par leur amabilité et leur disponibilité m'ont été d'une grande aide dans l'élaboration de ce mémoire.

Enfin, j'adresse mes plus sincères remerciements à tous ceux qui m'ont soutenu et encouragé au cours de la rédaction de ce mémoire, et tout spécialement ma mère, ma famille et mes amis.

Index des sigles

CDCI Coopération Départementale de Coopération Intercommunale

EPCI Etablissement Public de Coopération Intercommunale

FA Fiscalité Additionnelle

FPU Fiscalité Professionnelle Unique

SCoT Schéma de Cohérence Territorial

SDCI Schéma Départemental de Coopération Intercommunale

TPU Taxe Professionnelle Unique

Sommaire

Introduction	7
1. L’intercommunalité, un objet juridique de l’administration territoriale française en constante évolution, de son instauration à la réforme territoriale de 2014.....	11
1.1. L’intercommunalisation de la France, un processus lent connaissant une accélération au cours des dernières décennies du XXème siècle	13
1.2. La coopération intercommunale, un des enjeux principaux de la réforme territoriale de 2014.....	28
1.3. Les grands principes d’organisation et de fonctionnement des intercommunalités et leurs compétences respectives	35
2. Le Grand Reims, un projet de communauté urbaine dans la nouvelle région Grand Est	45
2.1. Les successives transformations de l’intercommunalité rémoise de 1964 à 2013.....	47
2.2. La réforme territoriale de 2014 à l’origine de la constitution de la nouvelle communauté urbaine du Grand Reims.....	55
2.3. La phase de mise en œuvre de la communauté urbaine du Grand Reims.....	65
3. La nouvelle intercommunalité du Grand Reims en question	71
3.1. Gouverner à 144 communes, un défi de taille pour le Grand Reims.....	74
3.2. Les conditions d’exercice des nouvelles compétences, un deuxième enjeu pour le Grand Reims	80
3.3. Vers une augmentation du nombre de communes nouvelles ?	83
Conclusion générale.....	89

Introduction

Selon l'Insee¹, on peut définir une intercommunalité comme un moyen permettant aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme (Insee, 2016). L'échelon intercommunal est de nos jours considéré comme un acteur fondamental du développement local au même titre que les communes. Ceci est le résultat d'une lente évolution et de la modification constante des lois relatives à l'intercommunalité.

Historiquement, la commune représentait l'échelon administratif et politique de base au sein de l'organisation administrative et territoriale de la France. Considérée comme l'échelon de proximité par excellence depuis son instauration à la suite de la Révolution Française, le territoire métropolitain français comportait 44 000 communes.

A l'instar de la majorité des pays voisins de la France optant rapidement pour des échelons administratifs supérieurs dans les années 1960 et 1970, la maille communale continua à être prédominante dans l'administration locale française résistant à toutes réformes cherchant à la faire évoluer ou à la faire disparaître.

Ce contexte d'extrême morcellement de la trame municipale que l'on peut nommer « émiettement communal » obligea l'Etat à chercher une solution efficace pour pallier à ce problème spécifique à la France.

C'est pourquoi, pour remédier à ce problème considérable, l'Etat développa dès la fin du XIXème siècle, une première forme de regroupement intercommunal que l'on qualifiait dans un premier temps d'associatif. Ces premières intercommunalités étaient des syndicats de communes n'assurant que la gestion de certains services publics. A partir des années 1950, d'autres formes de coopération intercommunale vont émerger progressivement.

Durant toute la seconde moitié du XXème siècle, le droit de l'Etat n'a cessé de construire et de reconstruire cet objet juridique qu'est l'intercommunalité cherchant toujours plus à en remodeler les formes et à en revoir les objectifs.

Cela commence par deux ordonnances promulguées le 5 janvier 1959 instituant une nouvelle forme d'intercommunalité beaucoup plus intégrée que les structures intercommunales dites associatives. Ces intercommunalités dites fédératives ou à fiscalité propre ont une plus grande autonomie et des compétences plus variées. Cependant, on constate une faible diffusion auprès des élus locaux de cette nouvelle forme d'intercommunalité préférant des syndicats de communes ayant fait leur preuve et ayant un fonctionnement beaucoup plus souple.

Ce n'est qu'à partir des lois Defferre (1982-1983) de l'acte II de la décentralisation qu'une nouvelle dynamique est impulsée dans le cadre de la coopération intercommunale.

Bien que les intercommunalités ne soient pas considérées comme des collectivités territoriales à part entière comme c'est le cas des communes, des départements ou des régions du fait de leurs compétences limitées, deux lois fondamentales des années 1990 vont donner une dimension beaucoup plus ambitieuse à l'intercommunalité faisant ainsi la passerelle entre une intercommunalité de gestion et une intercommunalité de projet répondant à deux enjeux principaux que sont l'aménagement du territoire et le développement économique.

¹ Insee : Institut national de la statistique et des études économiques.

La loi ATR et la loi Chevènement² ont permis à l'échelon intercommunal de constituer un deuxième niveau d'administration locale ayant un poids équivalent à celui de l'échelon communal et formant ainsi à eux deux, « le bloc communal ».

Grâce à ces lois et réformes successives, l'objectif principal de l'Etat de regrouper les 35 875 communes au sein de structures intercommunales est presque atteint. Depuis la réforme des collectivités territoriales de 2010, l'achèvement de la carte intercommunale n'est plus un enjeu de premier plan étant donné qu'il ne reste plus qu'une quarantaine de communes n'appartenant pas encore à une structure intercommunale.

Depuis la réforme de 2010 et encore plus avec la réforme territoriale de 2014, on constate que la volonté de l'Etat est donc de rationaliser au maximum les périmètres des intercommunalités permettant ainsi une réduction des EPCI à fiscalité propre dénombrés à 2 603 à la date du 1^{er} janvier 2010. Il a été donc question de renforcer des structures intercommunales qui souvent pour la plupart ne regroupaient que très peu de communes et d'habitants, notamment les intercommunalités correspondant aux communautés de communes.

Pour inciter les communautés à fusionner entre elles, la loi du 16 décembre 2010 imposa aux EPCI à respecter un seuil minimal de 5 000 habitants pour que l'intercommunalité soit dans la légalité. Une refonte de la carte intercommunale en 2011 a été nécessaire et eut pour conséquence la fusion de nombreuses structures intercommunales. Au 1^{er} janvier 2014, on constata la suppression de 458 intercommunalités et un nombre de 2 145 EPCI à fiscalité propre sur toute la France (Adcf, 2016).

Néanmoins, cette réforme n'a pas eu l'effet escompté avec une réduction du nombre de structures de coopération intercommunale très minime par rapport à l'objectif initial.

C'est pourquoi, l'Etat décida une nouvelle fois de modifier le seuil limite de population des intercommunalités dans le cadre de l'acte III de la décentralisation et du troisième volet de la réforme territoriale auquel correspond la loi NOTRe.

La loi NOTRe adoptée le 7 août 2015 changea à nouveau le seuil de population des EPCI en le fixant à 15 000 habitants. Une telle augmentation obligea une nouvelle fois à une refonte complète de la carte intercommunale avec comme résultats, un nombre important de fusions et une baisse importante d'EPCI à fiscalité propre avec la mise en vigueur des nouveaux périmètres intercommunaux dès le 1^{er} janvier 2017. Si on compte actuellement 2 062 intercommunalités à fiscalité propre, ce nombre pourrait passer à seulement 1 245 en 2017.

Cependant, ces fusions font apparaître un nouveau modèle dans le paysage de la construction intercommunale, conséquence directe de la loi NOTRe mais aussi de la création des nouvelles grandes régions. On constate l'émergence et la construction de structures intercommunales de plus en plus vastes regroupant plus de 50 communes et pour certaines plus de 100 communes sur des périmètres très élargies. Ces communautés dites « XXL » se développent de plus en plus depuis 2010. En 2015, on en comptait essentiellement une quarantaine de plus de 50 communes alors que l'on en comptera 136 à partir du 1^{er} janvier 2017 (Adcf, 2016).

Pour illustrer et essayer de comprendre au mieux ces mégastructures intercommunales, notre étude de cas portera sur le cas de la communauté urbaine du Grand Reims qui comprendra 144 communes sur une superficie de 1471,47 km².

² La loi ATR, loi relative à l'administration territoriale de la République a été adoptée le 6 février 1992.

La loi Chevènement, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale adoptée le 12 juillet 1999.

La ville de Reims a connu une évolution progressive de son intercommunalité avec plusieurs extensions successives depuis 1964 en cherchant toujours à tendre vers la forme intercommunale la plus intégrée possible qu'il soit (Carte n°4, n°5, n°6, n°10). Cependant, cette nouvelle étape de l'intercommunalité rémoise n'est pas de la même envergure que les précédentes. La transformation de la communauté d'agglomération de Reims Métropole regroupant 16 communes sur un territoire correspondant pratiquement à l'unité urbaine rémoise d'une superficie de 172,5 km² en une communauté urbaine d'une superficie multipliée par 10 comprenant 144 communes sur un territoire mêlant une zone urbaine dense et une zone périurbaine et rurale vaste peu densément peuplée représente un défi considérable.

C'est pourquoi, j'ai cherché à problématiser mon sujet d'étude de la façon suivante :
Quels sont les enjeux et défis de la fusion-extension du périmètre de Reims Métropole en une communauté urbaine aux caractéristiques si spécifiques de par sa dimension exceptionnelle ?

Cette problématique m'amena à formuler plusieurs hypothèses notamment à savoir si ces nouvelles grandes entités représentent un aboutissement du processus d'intercommunalisation de la France. En deuxième hypothèse, on peut émettre comme idée que cette structure du Grand Reims va marginaliser les petites communes rurales et remettre en cause cette proximité des citoyens vis-à-vis de la structure intercommunale qui pouvait exister avant cette fusion. Enfin, dans une dernière hypothèse, on peut penser que le regroupement d'autant de communes en un seul et même EPCI va complexifier son organisation et son fonctionnement.

Pour essayer d'apporter de nouveaux éléments à ma recherche, j'ai effectué un entretien auprès du sénateur-maire de la commune de Witry-lès-Reims Yves Détraigne à l'origine de ce projet de communauté urbaine du Grand Reims et des entretiens auprès de quelques maires de petites communes rurales initialement opposés à ce projet.

Pour répondre à nos hypothèses et plus largement à notre problématique, le premier chapitre de notre étude portera sur la constante évolution de cet objet juridique qu'est l'intercommunalité en essayant de comprendre les différentes étapes de l'intercommunalisation en France depuis les premières formes de coopération intercommunale jusqu'à la réforme territoriale de 2014. Dans ce chapitre, nous étudierons aussi la création, le fonctionnement et les compétences des diverses structures intercommunales existantes.

Le deuxième chapitre de notre réflexion concernera le cas de la ville de Reims et les diverses extensions de cette intercommunalité rémoise, d'une simple structure districale instituée en 1964 ne comprenant que six communes à une communauté urbaine comportant 144 communes. De plus, nous verrons les diverses causes qui ont amené à la création du Grand Reims et nous établirons une description de cette entité intercommunale tout en expliquant le travail préparatoire mise en œuvre pour anticiper la création de cette communauté urbaine.

Enfin dans un dernier chapitre, nous analyserons les différents défis auxquels est confronté cette intercommunalité du Grand Reims et les débats que cela suscite chez les élus locaux. Nous essaierons de constater s'il existe des moyens ou des pratiques permettant de répondre à ces divers défis que rencontre ces mégastuctures intercommunales comme c'est le cas du Grand Reims.

Chapitre 1 :

1. L'intercommunalité, un objet juridique de l'administration territoriale française en constante évolution, de son instauration à la réforme territoriale de 2014

1.1. L'intercommunalisation de la France, un processus lent connaissant une accélération au cours des dernières décennies du XXème siècle

La coopération intercommunale en France est un sujet d'actualité depuis deux siècles, connaissant de grandes avancées essentiellement au XXème siècle et qu'il est nécessaire de développer pour comprendre l'intercommunalité tel que l'on peut la connaître de nos jours. Les différentes formes de coopération entre communes existantes actuellement, ont émergé de cette maturation à la française qui est très spécifique si on l'a compare par rapport à d'autres pays européens. Cette spécificité provient essentiellement de son morcellement communal, avec environ 36 000 communes composant le territoire français selon les années. Un tel émiettement communal obligea l'Etat à développer divers regroupements communaux aux compétences multiples et variables afin de répondre aux besoins croissants des habitants de communes isolées ou n'ayant pas la possibilité par elle-même de répondre à des besoins toujours plus importants. C'est pourquoi, les intercommunalités ont pris une place de plus en plus considérable au fil des décennies avec des compétences de plus en plus élargies faisant de l'intercommunalité, un échelon administratif tout aussi essentielle que la commune, le département ou la région. Pour en arriver à cela, un long processus a été nécessaire comme nous allons le voir maintenant.

1.1.1. Les causes et prémices de la coopération intercommunale en France

Dans un premier temps, il est essentiel de comprendre ce qui a amené la France à établir les premiers projets de coopération entre les communes à partir de la première moitié du XIXème siècle. Pour cela, il faut s'intéresser à la réorganisation administrative du territoire français qui a lieu dans les mois suivant la Révolution Française. L'Assemblée Constituante souhaitait rompre avec l'organisation qui existait sous la royauté car celle-ci était devenue beaucoup trop complexe à administrer et ne respectait pas le droit aux Français de s'administrer eux-mêmes sans passer par l'administration royale, représentée par les intendants. C'est pourquoi, l'Assemblée Constituante décida de simplifier la carte des circonscriptions en supprimant notamment les provinces et en intégrant de nouvelles collectivités qui seront administrées par des élus. Les nouvelles circonscriptions mises en place par les Constituants sont les communes, les cantons, les districts, les arrondissements ainsi que les départements. Ce qui nous intéresse dans notre réflexion concerne la création de ces communes qui ont fait débat entre les députés de l'Assemblée Constituante. Deux projets s'opposèrent à propos du fait communal.

Dans le premier projet de loi, le député Jacques-Guillaume Thouret et le député Nicolas de Condorcet proposèrent un redécoupage territorial des 44 000 paroisses composant la France en 6500 municipalités pour éviter un morcellement trop important du tissu paroissial. Face à cette proposition, le député Mirabeau souhaitait au contraire que ces 44 000 paroisses ne soient pas fusionnées en municipalités mais qu'elles soient toutes transformées en communes. La deuxième proposition l'emporta sur la première et le décret du 14 décembre 1789 reconnut les communes comme une des nouvelles circonscriptions faisant partie de l'organisation administrative et territoriale de la France.

C'est sur les bases d'un découpage hérité de l'Ancien Régime avec la reprise des limites des paroisses pour définir les communes, que va se poser le problème de cet émiettement communal qui sera une des causes principales de la création de différentes structures intercommunales dès le XIX^{ème} siècle. L'inadaptation de cette carte communale issue de la Révolution Française représente encore un casse-tête pour les politiques à notre époque cherchant toujours plus à intégrer la majorité des communes dans une intercommunalité afin de permettre le développement urbain et économique de ces communes comme nous le verrons dans la suite de notre réflexion avec le cas de la ville de Reims.

L'inconvénient d'un tel morcellement communal a été pris en compte très rapidement par l'Etat dès l'année 1790, soit quelques mois après l'instauration des 44 000 communes comme nouvel échelon administratif que nous avons constaté ultérieurement. C'est au cours d'une instruction de l'Assemblée Nationale du 12 août 1790 concernant les fonctions des assemblées administratives qu'il est dit : « Il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité ; il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions ; et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir. C'est par elles qu'un plus grand nombre de citoyens se trouvera lié sous un même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus important, et qu'on obtiendra deux grands avantages toujours essentiels à acquérir, la simplicité et l'économie. » Cette déclaration nous explique clairement la nécessité pour certaines communes et notamment les communes peu peuplées, étant très nombreuses à l'époque, de se regrouper pour répondre à des objectifs qu'elles ne peuvent pas atteindre toutes seules et ainsi développer des services et des infrastructures en commun. Ce problème est donc pris très au sérieux dès la fin du XVIII^{ème} siècle étant donné que plus de 32 000 communes en milieu rural ont moins de 2 000 habitants et environ 25 000 de ces communes ont moins de 700 habitants. C'est pourquoi, la coopération intercommunale émergea durant le siècle suivant, même si d'autres moyens ont été développés pour pallier à ce problème.

La deuxième solution qui avait été trouvée par les réformateurs hormis la coopération intercommunale fut les fusions de communes qui furent un total échec durant le XIX^{ème} siècle et même au cours du XX^{ème} siècle. Comme l'explique Emmanuel Vital-Durand, l'échec des fusions de communes considérées comme autoritaires dès la Constitution de l'an III avec « les municipalités de canton » provoquèrent le succès indirect des structures intercommunales permettant un maintien des entités communales et ainsi de garder une certaine autonomie de ces communes contrairement aux fusions communales (Vital-Durand, 2008, p.103). C'est pourquoi, l'intercommunalité représente à cette époque « une solution par défaut » pour l'Etat mais qui connaît par la suite, un certain succès auprès des communes françaises (Pasquier et alii, 2011, p.283).

Cependant, la coopération intercommunale mit un certain temps avant de se développer en France. Une première loi assez timorée va être à l'origine des premières avancées sur ce sujet. Une loi datant du 18 juillet 1837 crée les commissions syndicales. Cette première forme de coopération a pour objectif de gérer des biens appartenant à plusieurs communes comme cela peut être le cas des forêts ou encore de certaines parcelles qu'il est nécessaire d'entretenir. Mais si cette première loi ne crée pas en tant que telle une coopération poussée entre les communes, elle amorce cependant un processus connaissant une accélération à la fin du XIX^{ème} siècle avec le vote de deux lois créant et régissant les premiers syndicats de communes.

La première de ces deux lois date du 5 avril 1884. Cette loi portant sur l'organisation municipale autorisa la réunion de conférences intercommunales pour organiser la concertation entre les communes. Cependant, ces ententes communales ne donnent pas un réel champ d'action dans le cadre d'une coopération entre plusieurs communes car celles-ci sont inaptes lorsqu'il est question de services nécessitant une entente prolongée. C'est pourquoi, quelques années plus tard, une deuxième loi compléta cette loi du 5 avril 1884 qui a montré une certaine insuffisance pour en arriver à une réelle coopération intercommunale.

C'est grâce à la loi du 22 mars 1890 que l'intercommunalité apparaît de manière formelle en France. Jusque-là, il ne s'agissait que d'une coopération intercommunale superficielle. Cette loi du 22 mars 1890 apporta un complément à la loi municipale de 1884, car elle institua la création de syndicats de communes. Cela permettait aux communes de coopérer au sein d'un établissement public dans le cadre d'une œuvre ou d'un service qui serait d'utilité intercommunale. Ces syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) est la première structure intercommunale de forme syndicale créée. Ces syndicats permettent aux communes de créer et gérer un service d'intérêt commun pour les problèmes courants. Ils se développèrent très lentement à la suite de cette loi. Cela s'explique tout d'abord par le strict contrôle du Conseil d'Etat sur la création par décret de syndicats comme l'explique Charles Pezon. De plus, il explique que l'on connaît au début du XXème siècle, un détournement progressif du but premier que devaient être ces syndicats, c'est-à-dire des établissements de bienfaisance et non des syndicats tournés vers l'établissement et l'administration de services publics qui deviendront la norme par la suite (Pezon et alii, 2004, p.2-3). A partir de 1917, la création de ces syndicats n'est plus entre les mains du Conseil d'Etat mais entre les mains des préfets. C'est pour cela que l'on constate une augmentation exponentielle du nombre de syndicats durant la première moitié du XXème siècle. Avant ce passage de témoin entre le Conseil d'Etat et les préfets, on comptait entre 1890 et 1914, la création d'environ quarante syndicats intercommunaux à vocation unique. Dans les années 1930, on en compte plus de 2000 et dans les années 1950, environ 3000. Cette augmentation s'explique par la fin de la restriction autoritaire du Conseil d'Etat mais aussi par l'évolution des compétences des SIVU. Comme on l'a constaté précédemment, ces syndicats devaient gérer dans un premier temps des domaines non liés aux services publics comme l'éducation ou encore la santé. Mais par la suite, on constate une évolution de leur rôle avec la gestion de domaines tel que l'électricité, l'eau ou encore la voirie avec des projets de plus en plus importants au niveau des services publics.

Tout au long de cette première moitié du XXème siècle, pour que la création de ces syndicats soit possible, il était nécessaire qu'elle soit acceptée par l'unanimité des conseils municipaux participants. Cette règle va évoluer par la suite comme nous le constaterons dans la suite de notre réflexion.

Cette première étape de la coopération intercommunale s'étendant de 1890 jusqu'aux années 1950 se clôture par un décret du 20 juin 1955 qui instaure les syndicats mixtes. Ces syndicats mixtes permettent à des collectivités de natures différentes de s'associer comme par exemple, une coopération entre une commune et un département.

Ces structures de coopération intercommunale, représentées par les syndicats de communes connaissent un vif succès avec environ 30 000 communes dans les années 1950 qui leur ont confié leurs compétences. Cependant, ces syndicats de communes vont connaître un essoufflement progressif n'étant plus adaptés à la gestion et au développement de ces villes rencontrant une croissance démographique à partir des années 1960.

C'est pourquoi, nous allons nous intéresser à la deuxième phase de l'évolution de l'intercommunalité durant la Vème République.

1.1.2. Les débuts de la Vème République et une question intercommunale au centre des intentions

C'est à partir de la Vème République que le fait intercommunal connaît de grands changements, avec une action réformatrice toujours plus importante des gouvernements en place, dans le but de développer de nouvelles structures intercommunales beaucoup plus adaptées aux grandes agglomérations multi-communales. De plus, on constate qu'à la fin des années 1950, les syndicats de communes ne sont plus adaptés au nouveau contexte économique que rencontre la France depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Cette période de prospérité économique des Trente Glorieuses engendre de nouvelles demandes d'équipements qu'il est difficile de gérer pour les syndicats de communes à vocation unique (SIVU). Comme l'explique Éric Kerrouche, 97% des SIVU étaient avant tout ruraux et ne répondaient pas aux problèmes spécifiques des communes urbaines connaissant à ce moment-là, une croissance démographique exponentielle avec notamment l'exode rural des années 1950-1960 (Kerrouche, 2008, p.23-24).

Pour répondre à cela, l'Etat instaura deux ordonnances datant du 5 janvier 1959 et qui vont être une première réponse à ce nouveau contexte, source de nouveaux enjeux.

La première ordonnance entreprend la création de syndicats de communes à vocation multiple (SIVOM). Celles-ci peuvent être considérées comme une sorte d'évolution des SIVU étant donné que ces nouveaux syndicats de communes permettent de gérer plusieurs services d'intérêt collectif aux communes membres. Les SIVOM est une forme plus poussée de coopération, ne gérant plus seulement un seul service mais ayant la gestion d'une multitude de services, pouvant être le traitement des ordures ménagères, la gestion de l'eau ou encore la distribution d'énergie, etc. Cependant, ces deux types de syndicats de communes (SIVU et SIVOM) connaissent une variante dans la manière dont elles sont mises en place par les communes. L'ordonnance du 5 janvier 1959 autorisait la création des SIVU à la majorité qualifiée des communes concernées et non plus à l'unanimité comme auparavant. A contrario, les SIVOM doivent être décidés à l'unanimité des communes pour qu'ils puissent être créés. Comme nous l'avons constaté, cette première ordonnance concerne avant tout les syndicats de communes et reste dans la ligne directrice insufflée dès les années 1880-1890 et concernant avant tout la coopération des communes en milieu rural.

C'est pourquoi, la deuxième ordonnance du 5 janvier 1959, un peu plus ambitieuse que la première institue des districts urbains dans les grandes agglomérations. Cette forme de coopération intercommunale est novatrice du fait qu'elle est dotée de compétences obligatoires et qu'elle a le droit de lever l'impôt. Cette structure intercommunale n'est plus dans une coopération technique entre les communes comme cela pouvait être le cas des SIVU et SIVOM. L'Etat veut à travers les districts urbains que la coopération soit beaucoup plus politique entre les communes. On est dans une coopération plus intégrée que ce que pouvait être les syndicats. Le district urbain qui devient le district en 1970 est considéré comme le premier type d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui ait été mis en place. Un EPCI à fiscalité propre à la différence d'un EPCI sans fiscalité propre comme les divers syndicats de communes (SIVU, SIVOM) autorise celui-ci à prélever un impôt sous forme de fiscalité additionnelle à celle perçue par les communes. Dans le cas des districts, ceux-ci récupèrent une partie des taxes locales.

Comme l'ordonnance de 1959 le précise, le district urbain a pour compétences obligatoires, la gestion des centres de lutte contre l'incendie et des services municipaux de logement. D'autres compétences peuvent être choisies par les districts en plus de celles qui sont obligatoires.

Ces districts ont été institués dans un but bien précis qui était de structurer les grandes agglomérations connaissant une croissance démographique importante et ainsi répondre aux problèmes de vie d'une ville-centre avec ses communes suburbaines pouvant freiner leur développement. Comme l'explique Maurice Bourjol, cette nouvelle forme d'intercommunalité représentée par le district urbain peut faire de celle-ci, un second niveau d'administration locale constituant une première étape vers la formation d'une nouvelle collectivité territoriale unitaire (Bourjol, 1963, p.207).

Ces deux ordonnances de janvier 1959 n'ont pas eu les effets escomptés durant les années 1960. Si on s'intéresse tout d'abord aux SIVOM, ceux-ci ne rencontrent pas un vif succès auprès des communes avec seulement une centaine créée au début des années 1960 alors que les SIVOM devaient dans une certaine finalité, remplacer progressivement les SIVU. Concernant les districts urbains, ceux-ci ne connaissent pas aussi un réel succès. Le projet initial du district urbain était qu'il s'applique particulièrement aux grandes agglomérations. Cependant, on constate que les districts se sont développés beaucoup plus dans les zones rurales qu'urbaines. A la fin des années 1960, on compte seulement 81 districts regroupant 500 communes avec seulement 10 agglomérations d'une centaine de milliers d'habitants faisant partie de ce type de coopération intercommunale comme par exemple, le district de l'agglomération parisienne datant du 2 août 1961 ou encore le district de Reims créé le 10 juin 1964 comme nous pourrions le constater plus tard dans la deuxième partie de notre développement.

Face à cet échec des districts urbains qui n'ont pas réussi à s'implanter dans les grandes agglomérations, il était nécessaire de développer une nouvelle structure intercommunale répondant aux objectifs des grandes agglomérations ayant au moins 50 000 habitants.

Cette nouvelle forme de coopération instaurée par la loi du 31 décembre 1966 a été la communauté urbaine. Cette forme beaucoup plus intégrée de coopération intercommunale que le district urbain ne devait s'appliquer qu'aux agglomérations de plus de 50 000 habitants afin d'éviter que cela reproduise le même schéma que le district urbain qui avait été beaucoup plus implanté dans des communes en zone rurale qu'urbaine. Contrairement aux districts urbains qui devaient obtenir la majorité qualifiée de toutes les communes pour être créés, les communautés urbaines peuvent être instituées d'office sans l'accord des agglomérations concernées. Dès l'instauration de la loi de 1966, l'Etat a mis en place d'office quatre communautés urbaines, celles de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Ces EPCI à fiscalité propre avaient onze compétences bien précises à gérer obligatoirement. Ces onze domaines de compétences étaient la gestion des transports urbains, l'assainissement, la voirie, les collèges et lycées, les zones portuaires et industrielles, la création et l'équipement des zones d'habitation ainsi que l'établissement des documents d'urbanisme. On constate que les compétences touchent des domaines différents comme l'aménagement de l'espace, le développement économique ainsi que la gestion de plusieurs services publics. On constate par la même occasion, une certaine stratégie de l'Etat à vouloir développer certains secteurs en particulier pour qu'il y ait une efficacité de cette nouvelle structure intercommunale et pour rompre totalement avec l'échec précédent qu'a été le district urbain.

Cependant, les communautés urbaines ne connaissent pas un réel succès comme ce fut le cas pour les districts. En 1972, les communautés urbaines ne sont plus d'actualité préférant d'autres types d'intercommunalité. Ce n'est que dans les années 1990, que le projet de communauté urbaine est redéveloppé pour qu'il soit plus efficace. De 1973 aux années 1990, seule une communauté urbaine a vu le jour exprimant l'impopularité de cette coopération intercommunale et une résistance des grandes agglomérations face à ce nouveau type d'intercommunalité beaucoup moins souple que les précédentes.

Comme l'explique Pierre Sadran, cet échec quantitatif et qualitatif des communautés urbaines s'expliquent avant tout par la volonté de l'Etat de les transformer en super-communes d'agglomération. Cependant, celles-ci n'eurent réellement pas ce rôle, n'ayant seulement comme fonction que la gestion technique des services et équipements lourds d'agglomération (Sadran, 1992, p.62).

Les deux structures intercommunales que sont le district et la communauté urbaine, n'arrivèrent pas à s'implanter massivement au sein des communes françaises et notamment au sein des grandes agglomérations. C'est pourquoi, face à l'échec des regroupements intercommunaux et à l'inefficacité de certaines pour répondre aux besoins des Français, une deuxième solution s'imposa progressivement à l'Etat. Cette solution est la fusion communale refaisant surface bien qu'elle eut été toujours rejetée par les Français comme nous l'avons constaté précédemment. Cependant, cette idée des fusions de communes s'imposa progressivement dès les années 1960, dans un contexte européen où plusieurs pays tel que l'Allemagne ont réduit considérablement leur nombre de communes sur leur territoire. Bien que certaines lois des années 1950 et 1960 incitaient déjà à la fusion communale basée essentiellement sur le volontariat des communes, il faudra attendre les années 1970 pour voir apparaître les premières fusions communales.

C'est la loi dite « Marcellin » datant du 16 juillet 1971 qui amorce le processus des premières fusions communales en encourageant le rapprochement des communes selon deux modes, avec d'un côté la fusion simple et de l'autre une fusion permettant la création d'une ou plusieurs communes associées. Cette loi Marcellin tend surtout à concerner principalement les grandes agglomérations mais concerne aussi les moyennes et petites communes dans une moindre mesure. Comme l'explique le ministre de l'Intérieur de l'époque Raymond Marcellin, le nombre trop important de communes en France rend impossible la gestion et la mise en place de tous les services publics devant être mis à disposition de tous les Français. Il ajoute de plus que cela permettra d'avoir des communes plus fortes répondant à tous les objectifs.

Dès 1974, un premier bilan montre clairement que les objectifs initiaux ne sont pas atteints. On ne dénombre que 779 fusions concernant 1909 communes majoritairement rurales et non urbaines comme il était question au départ. Un tel résultat est sans conteste un échec. De plus, à partir de 1975, une procédure de défusion est mise en place par le gouvernement car certaines communes ne sont pas satisfaites des avantages que peuvent procurer ces fusions communales. Si le pic des fusions de communes est atteint en 1977, celles-ci ne vont faire que diminuer progressivement par la suite.

Après l'échec de la loi Marcellin, les fusions communales n'apparaissent plus comme une solution viable et il est préférable pour l'Etat de revenir à des structures de coopération intercommunale ne touchant pas l'entité communale, elle-même. Cependant, il faut attendre les années 1990 pour observer la nécessité pour l'Etat français, d'une refonte totale de l'intercommunalité en France. Cette refonte de l'intercommunalité passe par deux lois essentielles à l'instauration de nouvelles structures intercommunales comme nous allons le constater dans la suite de notre réflexion.

1.1.3. Du tournant intercommunal des années 1990 à la réforme des collectivités territoriales de 2010

1.1.3.1. La loi ATR du 6 février 1992 et la loi Chevènement du 12 juillet 1999

Avant de nous intéresser au renouveau de la coopération intercommunale durant la décennie 1990, il est nécessaire de connaître les causes qui amenèrent l'Etat, dès 1992, à relancer une coopération intercommunale ayant connu un considérable essoufflement depuis les années 1970. Les deux formes de coopération jusque-là mises en place étaient :

- Les structures intercommunales de forme associative avec notamment les trois types de syndicats de communes que l'on a exposés, c'est-à-dire les SIVU, les syndicats mixtes et les SIVOM. Elles ont comme fonction de gérer les différents services publics ;
- Les structures intercommunales de forme fédérative beaucoup plus intégrées que les syndicats de communes comme les districts, les communautés urbaines ou encore les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) mises en place en 1983 pour administrer les neuf villes nouvelles issues de la politique d'aménagement du territoire du milieu des années 1960. Ce type de structure intercommunale tend plus à répondre aux grands enjeux posés par l'aménagement du territoire favorisant ainsi le développement urbain.

Au début des années 1990, les intercommunalités ne répondaient plus aux enjeux qui étaient avant tout d'établir et de mettre en œuvre des projets de développement économique et territorial. Ce nouveau contexte socio-économique issu des années 1980 obligea les élus à revoir les formes de coopération intercommunale qui n'étaient plus adaptés aux nouveaux enjeux économiques. Par conséquent, on observa un certain tournant dans l'histoire de l'intercommunalité avec le passage d'une intercommunalité dite « fonctionnelle » ne s'occupant principalement que de la gestion des services publics et des équipements collectifs urbains à une intercommunalité dite « de projet » favorisant le développement économique et urbain des communes.

Même si les structures intercommunales fonctionnelles comme les différents syndicats de communes ont permis à ces communes d'assurer les différentes demandes et besoins des habitants comme la gestion des énergies, l'assainissement, etc..., celles-ci rencontrent leurs limites dans ce nouveau contexte économique et sociale. L'Etat doit donc mettre en place des structures intercommunales avec des compétences ne s'occupant plus seulement des services techniques et c'est pourquoi, la question intercommunale redevient centrale chez les élus. Comme l'explique Éric Kerrouche, on peut déceler deux causes bien précises à ce regain de popularité pour la coopération intercommunale (Kerrouche, 2008, p.46-47). Les deux causes sont :

- Le développement urbain et ses conséquences posent la question des compétences communales. Depuis les années 1980, les grands centres connaissent des transformations radicales avec la constitution de vastes ensembles urbains ayant pour cause l'accroissement de la périurbanisation en zone rurale. C'est pourquoi, la question du développement des aires urbaines devient cruciale pour les élus et représente un objectif considérable pour les structures intercommunales ;

- Le morcellement communal de la France représente à nouveau un énorme handicap dans le cadre de la nouvelle compétition économique européenne et mondiale des années 1980 et 1990. Face à l'internationalisation de l'économie créant une certaine compétition entre les territoires, les communes tentent d'attirer l'implantation d'entreprises pour accroître leurs recettes fiscales, c'est pourquoi l'intercommunalité est un enjeu stratégique pour des communes en totale compétition dans ce nouvel environnement économique.

C'est pourquoi, une première loi est entérinée en 1992 par le gouvernement pour répondre au plus vite à ces nouveaux enjeux. La loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République institue deux nouveaux établissements publics de coopération intercommunale. Ces deux nouvelles intercommunalités sont la communauté de communes et la communauté de villes. Cette nouvelle loi définit de manière innovante l'intercommunalité comme « un progrès de la coopération intercommunale se fondant sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Si on s'intéresse au processus de réalisation de ces nouvelles intercommunalités, celles-ci sont élaborées à valeur d'indication par des commissions départementales qui proposent dans chaque département, un schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) définissant le périmètre de chaque EPCI et les compétences de ceux-ci. Les projets proposés sont adressés à chaque commune et doivent être validés à la majorité qualifiée de tous les conseils municipaux afin qu'ils soient adoptés. Des modifications peuvent être décidées en cas de refus du schéma départemental des EPCI proposé par le préfet.

Comme nous l'avons constaté précédemment, cette loi a instauré de nouvelles structures en plus de celles déjà existantes comme le district, la communauté urbaine connaissant par ailleurs quelques modifications et le syndicat d'agglomération nouvelle. La communauté de communes est avant tout destinée à fédérer les petites et moyennes communes en milieu rural. A contrario, la communauté de villes fédère les communes pour former une agglomération de plus de 20 000 habitants. Les communautés de communes et de villes peuvent aussi remplacer les districts si la majorité des communes d'un district le décide. En ce qui concerne les compétences de ces nouvelles entités intercommunales, on peut considérer trois groupes bien précis de compétences :

- Les deux compétences obligatoires pour chaque intercommunalité, c'est-à-dire l'aménagement de l'espace et le développement économique ;
- Les compétences que l'on peut nommer « optionnelles » concernant l'environnement, l'entretien de la voirie, la gestion des équipements culturels et sportifs ou encore le logement ;
- Les compétences dites facultatives liées à la gestion des services publics tels que l'eau, l'assainissement, etc.

Après avoir vu les diverses compétences attribuées à ces nouvelles intercommunalités, il est important d'ajouter que ces nouvelles structures sont des EPCI à fiscalité propre comme ce fut le cas des districts ou des communautés urbaines. Par conséquent, celles-ci prélèvent un impôt sur les communes car elles sont obligatoirement sous

le régime de la fiscalité additionnelle et par conséquent l'EPCI prélève une partie des taxes directes locales perçues par les communes.

Cette loi du 6 février 1992 tend à favoriser la création d'EPCI à fiscalité propre au détriment des syndicats de communes sans fiscalité propre que l'on dénombre en 1992 à 17 074 sur tout le territoire français. Cependant, le bilan de cette loi est en demi-teinte si nous analysons de plus près le nombre d'EPCI créés entre 1992 et 1999 comme nous pouvons le constater avec le tableau ci-dessous (Tableau n°1).

Tableau n°1 : Evolution du nombre d'intercommunalités en France entre 1992 et 1999

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Intercommunalité à fiscalité propre :								
Communauté urbaine (CU)	9	9	9	9	10	11	12	12
Communauté de communes (CC)		193	554	756	894	1 105	1 241	1 347
Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)	9	9	9	9	9	9	9	9
District	214	252	290	324	318	316	310	305
Communauté de villes (CV)		3	4	4	4	5	5	5
Nombre de groupements à fiscalité propre :	466	866	1 102	1 235	1 446	1 577	1 678	1 678
Nombre total de communes regroupées :	5 071	8 973	11 516	13 566	16 240	17 760	19 128	19 128
Population regroupée*en millions d'habitants :	16,1	21,8	24,6	27,3	29,9	31,8	34,0	34,0
Intercommunalité sans fiscalité propre :								
SIVU	14 596	nd	14 584	14 490	14 614	nd	nd	14 885
SIVOM	2 478	nd	2 362	2 298	2 221	nd	nd	2 165
Syndicat mixte				1 107	1 216	nd	nd	1 454

nd : non disponible

*la population regroupée correspond à la population totale au recensement de 1999

Source : www.collectivites-locales.gouv.fr, Tableau retravaillé, 2016.

Si on s'intéresse à ces chiffres, on constate que le nombre d'EPCI à fiscalité propre a quadruplé en six ans passant de 466 à 1678 groupements intercommunaux regroupant 34 millions de personnes alors qu'en 1993 elles ne regroupaient que 16,1 millions de la population française. Un tel développement de ces nouvelles structures intercommunales a eu pour effet la stagnation du nombre de syndicats de communes passant de 17 074 à seulement 18 504 en 1999. Le premier objectif de cette loi a été atteint mais néanmoins on constate quand même que tous les types d'intercommunalité à fiscalité propre n'ont pas connu le même engouement. La communauté de communes est celle ayant connu le plus fort développement avec 1 347 structures créées en six ans alors que la communauté de villes ne connaît une progression que de 2 structures en six ans. Cet écart laisse supposer que ces nouvelles structures intercommunales se développent avant tout dans les zones rurales que dans les zones urbaines. De plus comme l'explique Emmanuel Vital-Durand, cette loi du 6 février 1992 est à l'origine d'une complexification de la coopération locale avec des dispositifs intercommunaux devenus de moins en moins souples (Vital-Durand, 2008, p.104). C'est pourquoi, une deuxième loi dans le prolongement de celle de 1992 vient renforcer et surtout simplifier cette coopération intercommunale devenue illisible après de nombreuses modifications apportées à la loi initiale.

La loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 est considérée par beaucoup d'élus comme un tournant dans l'histoire de l'intercommunalité et un réel déclencheur de l'intercommunalité sur le terrain même si la loi de 1992 avait déjà amorcé le mouvement.

Comme l'explique François Dietsch, ce texte de loi a trois objectifs principaux bien définis qui sont de : (Dietsch et alii, 2014, p.9)

- Simplifier les différentes règles applicables aux EPCI ;
- Favoriser le développement des intercommunalités en milieu urbain, tout en assurant le développement de celles-ci en milieu rural ;
- Encourager l'adoption de la taxe professionnelle unique.

Cette nouvelle réforme de l'intercommunalité veut avant tout simplifier une carte communale devenue trop complexe. C'est pourquoi, cette loi Chevènement est en quelque sorte une rupture avec les anciennes réformes de l'intercommunalité étant donné que certaines structures intercommunales vont être pour la première fois supprimées et remplacées par de nouvelles. La suppression des districts et des communautés de villes est dans l'optique du deuxième objectif, c'est à dire de développer plus d'intercommunalités en milieu urbain. Les districts et les communautés de villes n'ont pas convaincu les élus sur leur efficacité, notamment les récentes communautés de villes créées en 1992. C'est pourquoi, elles sont à terme remplacées par des communautés d'agglomération beaucoup plus adaptées aux objectifs, dès le début des années 2000 lorsque ce fut possible. Les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) seront quant à eux transformés en communautés d'agglomérations. Si on récapitule les différentes structures de coopération après la loi de 1999, on ne compte seulement que trois types d'EPCI à fiscalité propre. Ces trois types d'intercommunalité sont la communauté de communes, la communauté d'agglomération et enfin la communauté urbaine.

A propos de la communauté urbaine, celle-ci ne correspond plus du tout à la communauté urbaine issue de la loi de 1966 que ça soit au niveau de ses compétences ou du seuil de population limite pour qu'elle soit mise en place. La communauté urbaine est réservée aux regroupements de communes d'un seul tenant et sans enclave formant une unité urbaine de plus de 500 000 habitants. Les anciennes communautés urbaines déjà créées ne voient pas leur statut remis en cause. C'est la forme la plus intégrée des trois EPCI, avant celle de la communauté d'agglomération.

Concernant la communauté d'agglomération, celle-ci doit regrouper au moins 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. La dernière EPCI qu'est la communauté de communes ne comporte pas de seuil obligatoire contrairement aux deux autres et correspond donc à tous les regroupements communaux de moins de 15 000 habitants. Le fait que des seuils réglementent ces intercommunalités montre clairement la volonté d'un Etat souhaitant couvrir au maximum le territoire français avec ces différentes structures de coopération intercommunale. De plus, cette loi entreprend de nombreuses évolutions au niveau de la fiscalité de ces EPCI.

Le volet fiscal de la loi Chevènement prévoit que la taxe professionnelle unique (TPU) soit le régime de droit commun dans les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines. Ce nouveau régime fiscal obligatoire est dû au fait que les écarts de taux de la taxe professionnelle entre les communes d'une même agglomération étaient dans certains cas très importants. Grâce au régime de la TPU, le taux de taxe professionnel pratiqué dans les communes de ces structures intercommunales est le même. Ceci permet d'éviter aux villes centres que les entreprises ne s'implantent essentiellement dans les communes périphériques où le taux de la taxe professionnelle était beaucoup plus faible. De plus, la mutualisation des ressources de la taxe professionnelle permet de partager les coûts des charges de centralité qui étaient pris en charge essentiellement par la ville centre et qui

profitait aux communes périphériques. Ces inégalités entre communes d'une même agglomération ruinent la solidarité et le bien-être général de l'intercommunalité. Ce problème des « free-rider » ou des « passagers clandestins »³ a été pris en compte de manière sérieuse afin d'éviter ces inégalités fiscales qui empêchaient d'avoir une coopération stable entre les communes plus ou moins riches d'une intercommunalité en milieu urbain.

Contrairement aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, la communauté de communes peut choisir entre trois régimes fiscaux distincts, la fiscalité additionnelle, la taxe professionnelle de zone ou la taxe professionnelle unique. Cependant, on constate que le régime fiscal de la TPU est de plus en plus le choix prédominant des communautés de communes par rapport aux deux autres régimes fiscaux.

Enfin, la loi du 12 juillet 1999 redéfinit les compétences de la communauté urbaine et les compétences de la communauté de communes. De nouvelles compétences sont dédiées à la communauté d'agglomération nouvellement créée comme nous pouvons le constater avec le tableau n°2.

Tableau n°2 : Les compétences des EPCI issues de la loi du 12 juillet 1999

Type d'EPCI		
Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
Compétences obligatoires		
<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement de l'espace ; • Actions de développement économique ; Et si le régime de la TPU <ul style="list-style-type: none"> • Aménagement et gestion des zones qui sont d'intérêt communautaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique ; • Aménagement de l'espace communautaire ; • Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; • Politique de la ville. 	<i>Les communautés urbaines exercent de plein droit à la place des communes les compétences fixées par la loi dans 6 blocs. Les anciennes communautés peuvent décider d'exercer ces nouvelles compétences.</i>
Compétences facultatives		
<i>Au choix 1 des 4 blocs suivants :</i> <ul style="list-style-type: none"> • Protection et mis en valeur de l'environnement ; • Politique du logement et du cadre de vie ; • Création aménagement et entretien de la voirie ; • Construction, aménagement et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et éducatifs (pré et élémentaire). 	<i>Au moins 3 des 5 blocs suivants :</i> <ul style="list-style-type: none"> • Création et entretien de voirie communautaire/parcs de stationnement ; • Assainissement ; • Eau ; • Protection et mise en valeur de l'environnement ; • Construction, aménagement, entretien d'équipements culturels et sportifs communautaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; • Aménagement de l'espace ; • Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; • Politique de la ville dans la communauté ; • Gestion des services d'intérêt collectif ; • Protection/mise en valeur de l'environnement et politique de du cadre de vie.

Source : Kerrouche, 2008.

On constate à l'aide de ce tableau que l'aménagement de l'espace et le développement économique sont les principales compétences que ces trois intercommunalités

³ Le concept de passager clandestin désigne le comportement d'un organisme (dans notre cas, les communes périphériques) profitant d'un avantage sans y avoir investi autant d'efforts que les autres membres (la ville-centre) d'un groupe (l'intercommunalité).

doivent assurer en priorité. En ce qui concerne les communautés urbaines, celles-ci possèdent des compétences qui sont toutes obligatoires. Contrairement à la première version de communauté urbaine mise en place en 1966, celle-ci ne possède plus onze mais six compétences adaptées aux nouveaux enjeux comme nous l'avons expliqué auparavant. Concernant les communautés de communes, celles-ci ne choisissent qu'une seule compétence facultative alors que la loi de 1992 les obligeait à assurer beaucoup plus de compétences optionnelles et facultatives. La loi Chevènement allège considérablement le nombre de compétences facultatives afin que les intercommunalités se concentrent avant tout sur les compétences obligatoires et notamment quand il s'agit des structures comprenant le moins de population. La communauté d'agglomération et la communauté urbaine ont logiquement plus de compétences à exercer car en milieu urbain, cela nécessite de développer beaucoup plus de compétences pour répondre à des besoins différents et plus diversifiés que ceux des habitants de communes situées en milieu rural.

Les années 1990 ont été une décennie essentielle dans le cadre de la coopération intercommunale en France. Le passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet expose clairement la volonté de l'Etat, de faire de celle-ci, un échelon administratif à part entière telle que la région, le département ou encore la commune. Ces EPCI à fiscalité propre se sont largement diffusés à la suite de ces deux lois et encore plus après la loi Chevènement avec une augmentation progressive du nombre d'intercommunalités à fiscalité propre dans les années 2000. Cependant, de nouvelles modifications sont apportées à la coopération intercommunale à partir de 2004 afin d'amplifier cette nouvelle dynamique et dans un même temps, rationaliser et achever la carte intercommunale.

1.1.3.2. Les réformes des années 2000 rationalisent la carte intercommunale

Avant la réforme des collectivités territoriales de 2010, une loi entreprit quelques modifications des conditions de fonctionnement et de développement des intercommunalités à fiscalité propre. La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 chercha avant tout à simplifier l'organisation et le fonctionnement de l'intercommunalité afin que cette dynamique de coopération entre les communes continue de se diffuser sur tout le territoire français. Tout d'abord, cette loi facilita la transformation des divers syndicats de communes en EPCI à fiscalité propre. Elle permet par exemple à un SIVU ou un SIVOM de se transformer soit en communauté de communes quand ce syndicat se situe en milieu rural, soit en communauté d'agglomération lorsqu'il se situe en milieu urbain. Ceci a pour objectif de réduire le nombre de structures syndicales dénombrées à environ un peu plus de 16 000 au moment de l'instauration de cette loi. De plus, la loi de 2004 permet la fusion d'EPCI de structures différentes pour ainsi former un EPCI à fiscalité propre. Enfin, cette loi redéfinit la répartition de la taxe professionnelle (TPU) entre la structure intercommunale et les communes qui en sont membres.

Même si cette loi reste dans l'optique principale de développer les EPCI à fiscalité propre comme c'est le cas depuis les lois de 1992 et 1999, plusieurs rapports réalisés au cours des années 2000 commencèrent néanmoins à exposer l'opacité et la faible lisibilité de l'organisation territoriale française et notamment l'organisation des intercommunalités devenue très complexe. C'est pourquoi une réforme des collectivités territoriales est entreprise en 2010 pour répondre à ces nouvelles problématiques et permettre une rationalisation de la carte intercommunale.

La loi du 16 décembre 2010 dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales développe trois objectifs à atteindre en ce qui concerne la coopération intercommunale. Ces trois objectifs sont :

- L'achèvement de la carte intercommunale à la date du 1^{er} juin 2013 ;
- La rationalisation des périmètres des EPCI déjà existants ;
- La simplification de l'organisation intercommunale actuelle.

La question de l'achèvement et de la rationalisation de la carte communale est centrale pour l'Etat. Depuis 1992, le déploiement des intercommunalités à fiscalité propre sur l'ensemble du territoire français s'est fait progressivement connaissant une accélération au cours des années 2000 depuis notamment la loi Chevènement comme il est possible de le constater avec la carte n°1.

Carte n°1 : Déploiement territorial des EPCI à fiscalité propre de 1992 à 2009

ILLUSTRATION NON REPRODUCTIBLE EN RAISON DES DROITS LA CONCERNANT

Source : www.adcf.fr, Carte retravaillée, 2016.

A travers cette nouvelle loi, l'Etat veut renforcer la représentation de l'intercommunalité et ainsi prévoir la couverture intégrale du territoire national avec les diverses structures de coopération intercommunale existantes. Comme l'explique Nicolas Portier, le premier objectif affiché de la réforme est de tendre vers une France 100%

intercommunale même si en 2010, plus de 93 % des communes et 90% de la population française était déjà regroupée au sein d'une structure intercommunale. De plus, ce qui jusque-là était présentée comme volontaire et facultative, l'insertion des communes au sein de groupements intercommunaux intégrés devient une figure imposée (Nemery et alii, 2010, p.120). C'est pourquoi, dans le but d'achever définitivement la carte intercommunale, les commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) sont redéfinies. 40% des sièges de la commission sont accordés aux maires, 40% dédiés aux représentants des intercommunalités et enfin 20% aux représentants du conseil général et régional. Ces commissions départementales en lien avec les préfets des départements établissent les schémas départementaux de la coopération intercommunale. Ces schémas devaient être validés avant le 1^{er} juin 2013. Ces schémas devaient respecter certaines modalités bien précises comme un seuil démographique d'au moins 5000 habitants pour chaque EPCI, un renforcement des solidarités financières, une réduction du nombre des syndicats de communes avec un transfert possible de leurs compétences à un EPCI à fiscalité propre, une amélioration de la cohérence spatiale en fonction des périmètres des unités urbaines et des bassins de vie pris en compte pour la première fois et enfin rationaliser des structures compétentes dans certains domaines comme l'aménagement de l'espace (Jebeili, 2011, §15). On constate donc un véritable autoritarisme de l'Etat avec l'obligation de respecter certaines règles pour arriver à une intercommunalisation complète du territoire français.

La deuxième évolution amenée par cette loi est l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires siégeant au sein de ces structures intercommunales. Il a été décidé que ces élections auraient lieu en même temps que les élections municipales de 2014. Etant donné qu'un nombre croissant de compétences appartenant aux communes ont été transférées aux structures intercommunales, la question de la légitimité démocratique de l'intercommunalité s'est alors posée ce qui n'était pas nécessaire auparavant. L'élection des conseillers communautaires se sont tenus dans les communes de plus de 1000 habitants.

Enfin, la loi du 16 décembre 2010 a mise en place trois nouvelles structures de coopération alors que cette réforme des collectivités territoriales devait alléger le mille-feuille territorial. Ces trois nouvelles structures de coopération sont la métropole, le pôle métropolitain et enfin la commune nouvelle.

Tout d'abord, la métropole correspond à un nouvel EPCI à fiscalité propre, regroupant sur la base du volontariat les communes d'une même aire urbaine d'un seul tenant et sans enclave, regroupant 500 000 habitants. Cette forme de coopération se rapproche de celle de la communauté urbaine ce qui fait perdre le caractère novateur d'une telle structure.

La deuxième structure intercommunale créée est le pôle métropolitain. On peut comparer cette structure à un syndicat mixte car il regroupe plusieurs EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 300 000 habitants. Ce pôle métropolitain est un outil de coopération souple entre EPCI. Cette structure complexifie un peu plus le mille-feuille territorial ce qui est en contradiction avec l'objectif initial de simplifier l'organisation intercommunale.

Enfin, la troisième forme de coopération issue de la réforme est la commune nouvelle. Contrairement aux deux formes précédentes de coopération, il est difficile de considérer la commune nouvelle comme une intercommunalité. Ce dispositif de communes nouvelles est applicable aux communes qui sont contiguës. Comme l'explique Nicolas Portier, il faut voir par ces communes nouvelles, un moyen de réactiver le processus de fusion des plus petites communes, notamment les plus dévitalisées d'entre elles, à l'intérieur des intercommunalités existantes (Nemery, 2010, p.129). La commune nouvelle est dans la même logique que la loi Marcellin de 1971, incitant les communes à fusionner.

Les résultats de cette réforme des collectivités territoriales de 2014 ont été visibles au 1^{er} janvier 2014. Le premier objectif de couvrir intégralement le territoire français de structures intercommunales est presque atteint. Au 1^{er} janvier 2014, on recense 36 614 communes membres d'un EPCI à fiscalité propre rassemblant ainsi 62,6 millions d'habitants. Seulement 49 communes françaises n'intègrent pas un EPCI à fiscalité propre situées principalement dans la petite couronne parisienne.

Néanmoins, même si le premier objectif est atteint, l'organisation intercommunale reste encore très complexe avec un nombre d'intercommunalité trop important, que l'on dénombre à 2145 au 1^{er} janvier 2014. De plus, certaines intercommunalités n'ont pas de budgets assez élevés pour mener certains projets ce qui pousse le gouvernement à réformer une nouvelle fois l'intercommunalité, trois ans seulement après de la réforme de 2010.

C'est pourquoi, nous allons nous intéresser dans cette deuxième sous-partie à la réforme territoriale de 2014. Comme nous allons le constater, deux des trois volets de la réforme territoriale concernent cette question intercommunale qui est un des enjeux principaux avec la question du redécoupage régional de la France.

1.2. La coopération intercommunale, un des enjeux principaux de la réforme territoriale de 2014

La réforme territoriale amorcée au début de l'année 2014 était composée de trois volets ayant pour but de réformer une organisation territoriale devenue illisible après trois décennies de décentralisation et de déconcentration administrative. C'est pourquoi, il était nécessaire selon l'Etat de simplifier ce millefeuille territorial français comprenant quatre échelons administratifs locaux se partageant les compétences. Ces quatre échelons administratifs sont la région, le département, la commune mais aussi l'intercommunalité. Chacune de ses couches du millefeuille territorial a vu croître au fil des années, un nombre important de ces effectifs, de ces élus ce qui augmente les dépenses à un moment où la France atteint les 2000 milliards de dettes. C'est pourquoi, l'Etat veut créer des échelons administratifs beaucoup plus grands et avec beaucoup plus de compétences répondant au contexte économique actuel. De plus, le deuxième objectif de cette réforme était de faire de la région et de l'intercommunalité, les deux grands niveaux d'intervention locale.

Bien que le deuxième volet de la réforme sur le redécoupage des régions a attiré le plus l'attention des Français sur les changements qu'il pourrait apporter, l'intercommunalité a aussi connu plusieurs grandes modifications qu'il est nécessaire d'exposer, en commençant par le premier volet de la réforme et la loi du 27 janvier 2014.

1.2.1. La loi MAPTAM et l'affirmation des métropoles en 2014

Le premier volet la réforme territoriale de l'acte III de la décentralisation est la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi « MAPTAM » ou « MAPAM ». Cette loi se décompose en deux parties distinctes l'une de l'autre. Dans le cadre de notre réflexion, seule la deuxième partie de cette loi nous intéresse et concerne les métropoles. Comme nous l'avons vu précédemment, cette nouvelle forme de coopération que représente la métropole est issue de la loi du 16 décembre 2010. Cependant, jusque-là, une seule métropole avait été mise en place étant celle de Nice Côte d'Azur, constitué à partir de la fusion de la communauté urbaine de Nice avec trois autres communautés de communes voisines. Il faut attendre cette loi MAPTAM pour observer la

création de treize nouvelles métropoles, métropoles que l'on peut diviser en trois catégories bien distinctes (Vie-publique.fr, 2016). Ces trois catégories sont :

- Les métropoles à statut particulier (Grand Paris, Aix-Marseille Provence) ;
- Les métropoles de droit commun (Lille, Rouen, Nantes, Rennes, Brest, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice, Grenoble, Nancy, Strasbourg) ;
- La métropole de Lyon ayant un statut de collectivité territoriale et non d'intercommunalité.

Si on se réfère à la loi du 16 décembre 2010, la métropole est créée sur le principe du volontariat comme ce fut le cas de la métropole de Nice en 2011. Avec cette nouvelle loi, les EPCI de plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de 650 000 habitants sont transformés en métropoles à partir du 1^{er} janvier 2015 selon un décret. C'est pourquoi, on constate l'émergence de onze nouvelles métropoles, réparties sur toute la France à partir de 2015 et deux de plus à partir du 1^{er} janvier 2016 (Carte n°3, Tableau n°3).

Concernant la métropole du Grand Paris mise en place à partir du 1^{er} janvier 2016, celle-ci permet d'achever encore un peu plus la carte intercommunale car comme nous le savons, 49 communes de la petite couronne parisienne n'étaient toujours pas intégrées à une intercommunalité à compter du 1^{er} janvier 2014. Cette métropole du Grand Paris comprend la commune de Paris, ainsi que l'ensemble des communes du département des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint et du Val-de-Marne. Cette intercommunalité du Grand Paris regroupe plus de 7 millions d'habitants ce qui en fait, la métropole et l'intercommunalité la plus peuplée de France devant la métropole d'Aix-Marseille Provence avec 1,8 millions d'habitants et la métropole de Lyon comptabilisant 1,3 millions d'habitants.

En ce qui concerne les onze métropoles de droit commun, il faut dissocier celles qui ont été créées de manière obligatoire et celles qui sont issues de la base du volontariat. Les neuf nouvelles métropoles créées obligatoirement par décret sont Lille, Rouen, Nantes, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Grenoble, Nancy et Strasbourg.

Les deux métropoles créées sur demande sont Brest et Montpellier. Pour cela, elles devaient impérativement correspondre à un EPCI de plus de 400 000 habitants et être le chef-lieu de région ou être un EPCI étant le centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants.

Les métropoles représentent un enjeu important dans le cadre de cette nouvelle réforme territoriale qui souhaite renforcer les intercommunalités. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 définit la métropole comme « un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré. »

Les compétences qui leurs sont déléguées, proviennent des communes, des départements, des régions mais aussi de l'Etat. La métropole apparaît avec cette loi comme la forme la plus intégrée d'intercommunalité, largement devant la communauté urbaine. Afin que les métropoles s'établissent plus facilement dans les EPCI à fiscalité propre de plus de

400 000 habitants, la loi abaisse le seuil démographique des communautés urbaines de 450 000 à 250 000 habitants pour que cela ne puisse pas impacter sur la création et le développement de nouvelles métropoles dans les années à venir comme c'est le cas de la métropole de Tours qui pourrait voir le jour à partir du 1^{er} janvier 2017.

La loi MAPTAM se concentre avant tout sur le cas des métropoles créées par la loi du 16 décembre 2010 en définissant concrètement leurs compétences et en permettant à celles-ci de devenir une norme pour les EPCI de plus de 400 000 habitants afin de remplacer des communautés urbaines aux compétences moindres et moins diversifiées que celles des métropoles. On peut constater cela avec la transformation de la communauté urbaine de Lyon en une métropole avec néanmoins un statut différent des autres étant donné qu'elle n'est pas considérée comme une intercommunalité mais comme une collectivité territoriale.

Cette loi MAPTAM du 27 janvier 2014 n'a été que la première visant à réformer la coopération intercommunale. La réforme territoriale de 2014 a comme objectif principal de renforcer des intercommunalités n'ayant pas pour une grande partie, des périmètres intercommunautaires leur apportant une certaine efficacité. C'est pourquoi, deux projets de lois sont avancés lors du conseil des ministres du 18 juin 2014. Ces projets de lois proposaient l'augmentation du seuil minimal d'habitants pour constituer un EPCI. Ces projets de lois prévoyaient de passer du seuil de 5 000 habitants à un seuil fixé à 20 000 habitants. Une telle modification du seuil limite aurait pour conséquence de redéfinir le périmètre de plus de 75% des communautés de communes qui se trouve en dessous du seuil de 20 000 habitants. Un seuil aussi important permettrait de réduire le nombre d'intercommunalités de 40% et ainsi passer d'environ 2145 structures intercommunales à seulement 1287 structures ce qui permettrait d'avoir des structures fusionnées avec plus de moyens comme l'envisage l'Etat.

La question du nouveau seuil démographique pour les intercommunalités rencontra une vive contestation des maires pensant que la modification du seuil démographique de 5000 à 20 000 habitants allait obligatoirement étendre le périmètre des communautés de communes concernées bien au-delà des bassins habituels de coopération qui pouvait exister auparavant. Ces nouveaux périmètres pouvant être assez vastes auraient des conséquences sur la coopération entre les divers acteurs d'une même structure intercommunale. Face à cette contestation de nombreux élus locaux, l'Etat a procédé à plusieurs modifications dans le cadre du troisième volet de la réforme territoriale engagé en 2015.

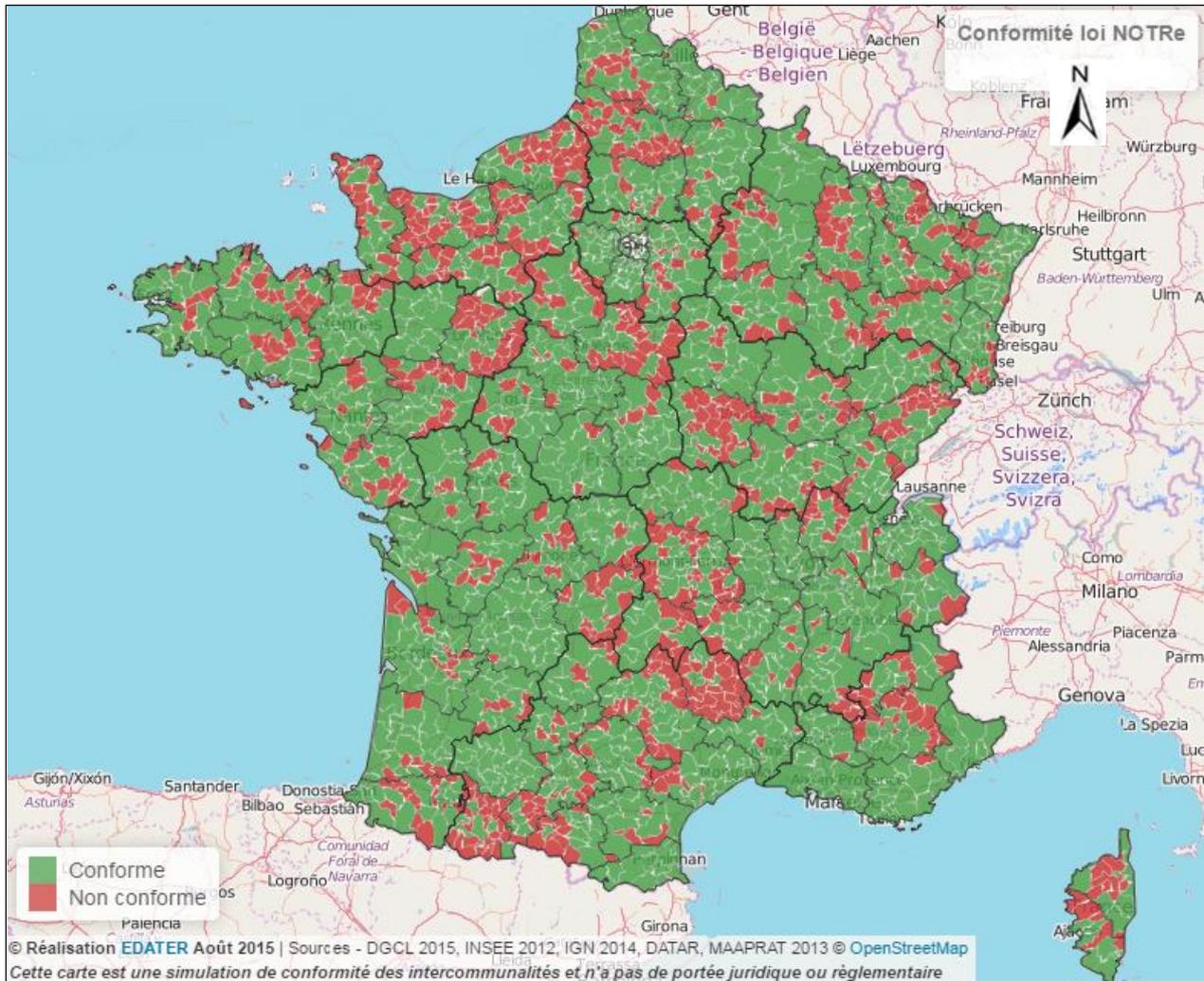
1.2.2. La troisième et dernière loi de la réforme des territoires, la loi NOTRe

La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) adoptée le 7 août 2015 est la dernière loi qui apporta des modifications à l'échelon administratif intercommunal.

Tout d'abord, cette loi fixa un nouveau seuil démographique minimal à respecté afin de pouvoir constituer une intercommunalité. Comme nous l'avons vu précédemment, deux projets de lois datant du 18 juin 2014 avaient émis l'idée de fixer le seuil à 20 000 habitants pour chaque EPCI. Avec l'instauration de cette nouvelle loi, le seuil a été revu à 15 000 habitants alors que celui-ci avait été fixé à 5000 habitants avec la réforme de 2010. Une telle modification du seuil obligea l'élaboration d'une nouvelle carte intercommunale afin de respecter cette nouvelle modalité. Sur les 2145 structures intercommunales existantes, 36,5% n'étaient pas conformes à la loi NOTRe soit 783 EPCI à fiscalité propre. Comme nous

pouvons le constater avec cette carte ci-dessous, certains départements sont beaucoup plus impactés que d'autres dans le cadre de cette nouvelle recomposition intercommunale (Carte n°2).

Carte n°2 : Intercommunalités conformes et non conformes à la loi NOTRe



Source : <http://datater.edater.fr/>, 2015.

La loi NOTRe a contraint 51% des départements français, à revoir les périmètres d'au moins un tiers de leurs intercommunalités. Plus précisément, pour 20% des départements de la France, c'est plus de la moitié des structures intercommunales qui ont dû fusionner étant donné leur non-conformité à cette loi. Une des zones les plus impactées par ce nouveau seuil semble être les départements situés dans le Nord-Ouest de la France ainsi que des départements tels que la Nièvre (61% d'EPCI non conformes), le Doubs (63%), le Loiret (64%), la Corrèze (65%) ou encore les Hautes-Pyrénées et la Lozère avec 83% de leurs EPCI non conformes au seuil des 15 000 habitants (Annexe 1).

C'est pourquoi, dans l'application de cette loi, de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale devaient être établis par les préfets de chaque département. Le 15 octobre 2015, ces nouveaux schémas furent présentés aux commissions départementales de coopération intercommunale. Après la consultation des conseils municipaux et des organes délibérants concernés, les CDCI devaient établir et valider les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale avant la date butoir du 31

mars 2016. Après plusieurs autres étapes que nous verrons dans la suite de notre réflexion, les nouveaux schémas intercommunaux pour tous les départements seront validés définitivement le 31 décembre 2016 (Carte n°3).

Pour compléter la carte des périmètres des futurs EPCI composant la France, le tableau n°3 permet d'observer plus en détail que le nombre d'intercommunalités a considérablement réduit si l'on s'en tient à cette carte. À un peu plus de 2 000 intercommunalités en 2016, il n'en restera plus que 1 242 en 2017. A première vue, la forme intercommunale la plus répandue restera la communauté de communes représentant plus de 80% des EPCI à fiscalité propre. A l'inverse, la communauté urbaine ne correspondra qu'à 0,96% des intercommunalités en 2017 regroupant une très faible part de la population.

Tableau n°3 : Nombre, population et nombre de communes des différents types d'EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017

EPCI		Nombre	Population	Nombre de communes
Métropole		14	15 549 327	707
Communauté urbaine		12	2 881 323	567
Communauté d'agglomération		213	24 248 179	7 104
Communauté de communes	FPU*	699	17 855 174	18 902
	FA**	304	5 360 546	8 542
Total		1242	65 894 549	35822
Métropole de Lyon (collectivité territoriale)		1	1 358 625	59
Communes isolées		4	6 262	4

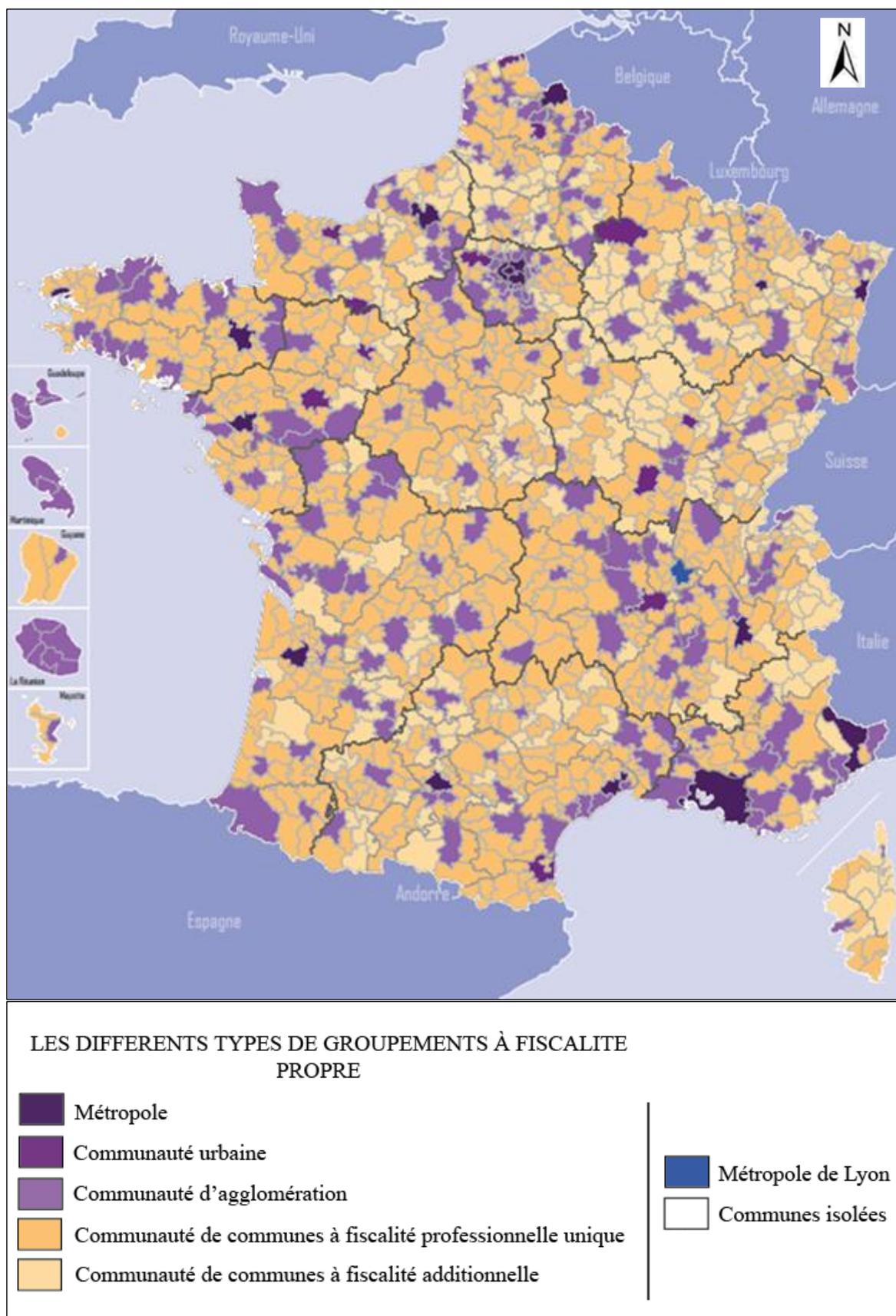
*Fiscalité professionnelle unique

Source : Sébastien Steimes, 2016.

** Fiscalité additionnelle

Au vu des chiffres de ce tableau, l'objectif d'aboutir à une France 100% intercommunale sera pratiquement atteinte avec seulement quatre communes encore non intégrées à un EPCI à fiscalité propre. Ce que l'on retient dans un deuxième temps, c'est que cette loi NOTRe a aussi permis d'éviter de voir se former un « émiettement intercommunal » avec une grande majorité de structures intercommunales trop petites pour répondre à certains projets et enjeux économiques du contexte économique actuel. Dans un troisième temps, le changement du seuil de population à 15 000 habitants pour les EPCI entraîne un nouveau phénomène de plus en plus visible dans certains départements.

Carte n°3 : Périmètres provisoires des EPCI à fiscalité propre à la date du 31 mars 2016



Source : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Poster_EPCIaFP_v3.pdf, Carte retravaillée, 2016.

Ce phénomène se traduit par la constitution d'EPCI de grande taille respectant pour une grande partie d'entre eux, les bassins de vie. Cependant, cela peut poser plusieurs problèmes en ce qui concerne la coopération entre des communes aussi éloignées les unes des autres, notamment les communes se trouvant aux limites de l'intercommunalité pouvant se situer à plusieurs dizaines de kilomètres de la ville-centre. Nous pourrions observer ces phénomènes dans le cadre de notre étude de cas sur la nouvelle communauté urbaine du Grand Reims qui comme on le constate sur la carte n°3, est l'intercommunalité la plus vaste de la nouvelle région Grand Est.

En plus de renforcer considérablement les intercommunalités avec l'établissement de ce nouveau seuil obligatoire, de nouvelles compétences sont transférées aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération et aux métropoles.

Les métropoles se voient avant tout transférer des compétences que possédaient initialement les départements.

Concernant les communautés de communes, celles-ci n'ont plus seulement deux compétences obligatoires mais quatre compétences obligatoires que sont :

- L'aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
- Le développement économique avec la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- L'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- La collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

De plus, les communautés de communes doivent désormais choisir trois compétences optionnelles dans une liste de neuf compétences et les communautés d'agglomération doivent exercer sept compétences sur les neuf proposées.

Ainsi, la réforme territoriale de 2014 avec la loi MAPTAM et la loi NOTRe ont impulsé une importante recomposition territoriale en réduisant le nombre d'intercommunalités favorisant ainsi leur capacité d'intervention avec l'ajout de nouvelles compétences obligatoires, optionnelles et facultatives pour chaque types d'intercommunalité, de la métropole possédant quelques millions d'habitants à la communauté de communes ne possédant que quelques milliers de personnes.

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes essentiellement intéressés à l'évolution des lois relatives à l'intercommunalité sans développer en profondeur l'organisation et le fonctionnement d'une intercommunalité et notamment les compétences qu'exercent les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles après les modifications apportées par le premier et le dernier volet de la réforme territoriale de 2014. C'est pourquoi, il est nécessaire dans la dernière sous-partie de ce chapitre de comprendre la mécanique d'une intercommunalité et d'en connaître les diverses compétences selon son type de structure.

1.3. Les grands principes d'organisation et de fonctionnement des intercommunalités et leurs compétences respectives

Dans cette troisième sous-partie, nous allons nous intéresser essentiellement aux EPCI à fiscalité propre sans prendre en compte les intercommunalités sans fiscalité propre (SIVU, SIVOM et syndicat mixte). Avant de nous intéresser aux compétences de ces intercommunalités, il faut avant tout expliquer la création et le fonctionnement d'un EPCI.

1.3.1. La création d'un EPCI à fiscalité propre

Dans un premier temps, si l'on se rapporte au code des collectivités territoriales, la coopération intercommunale doit se fonder sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité.

Toujours selon le code des collectivités territoriales, un EPCI est créé obligatoirement par arrêté préfectoral et est considéré comme un établissement public administratif. C'est pourquoi, il est doté de la personnalité morale et possède notamment ses propres moyens financiers. C'est une structure autonome administrée par des organes qui lui sont propres et les décisions qui y sont prises, relèvent du contrôle de légalité exercé par le préfet du département et du contrôle juridictionnel de la juridiction administrative (Code général des collectivités territoriales, 2015).

Trois principes régissent les compétences d'une intercommunalité (Dietsch et alii, 2016, p.12). Ces trois principes sont le principe de spécialité fonctionnelle, territoriale et le principe d'exclusivité. Pour revenir sur le principe de spécialité fonctionnelle, un EPCI ne possède pas de compétences générales de base mais possède des compétences qui lui sont transférées par les communes.

A cela s'ajoute le principe de spécialité territoriale qui assure que l'EPCI assure ces compétences à l'intérieur même de son périmètre.

Enfin le principe d'exclusivité assure à l'EPCI, l'exclusivité des compétences qui lui sont transférées. Seul l'EPCI concerné peut agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui lui ont été transférées par les communes. Toutefois, l'EPCI peut s'il le souhaite, en transférer certaines qu'il ne voudrait pas exercer à d'autres structures intercommunales.

A ces trois principes de base s'ajoute l'intérêt communautaire. Celui-ci a pour rôle de définir une ligne de partage entre les domaines d'intervention transférés à l'EPCI et ceux restant au niveau communal. Par exemple, des compétences qualifiées comme l'aménagement de l'espace ou le développement économique vont être des compétences représentant un intérêt à l'échelon intercommunal que plutôt à l'échelon communal. De plus, par le coût et la technicité de certaines compétences, il est préférable que ces domaines d'action soient confiés à l'EPCI qu'aux communes. C'est pourquoi, l'intérêt communautaire est nécessaire pour séparer les compétences communales et les compétences communautaires. Depuis la loi MAPTAM, l'intérêt communautaire doit être défini dans un délai de deux ans à compter du transfert de compétences.

Enfin, un dernier mécanisme qu'est la représentation substitution règle les transferts de compétences. La substitution permet aux communes de transférer des compétences qu'elles auraient transférées à des syndicats de communes sans avoir besoin de les retirer au préalable de ces syndicats au moment où celles-ci intègrent un EPCI à fiscalité propre. Le transfert de la compétence du syndicat de communes à l'EPCI à fiscalité propre se

réalise automatiquement dès que la commune fait partie de l'intercommunalité et que les compétences en question sont transférées à la structure intercommunale. Ces cinq principes sont les règles générales auxquelles sont soumis tous les EPCI à fiscalité propre.

Après avoir présenté les principales règles régissant l'intercommunalité, il est nécessaire de comprendre la manière dont sont décidés et validés les périmètres des intercommunalités avec les nouvelles dispositions de la loi NOTRe.

Pour élaborer les périmètres des intercommunalités dans chaque département, il est obligatoire d'élaborer un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) permettant d'évaluer la cohérence des périmètres. Ces SDCI ont pour objectif depuis la loi NOTRe de (Code général des collectivités territoriales, 2015) :

- Parvenir à la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;
- Améliorer la cohérence des EPCI à fiscalité propre, de supprimer les enclaves et les discontinuités territoriales ;
- Réduire significativement le nombre de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes fermés.

De plus comme on l'a vu précédemment, ces SDCI doivent avant tout respecter le seuil minimal de 15 000 habitants pour chaque EPCI. Cependant, il est possible d'avoir une adaptation de ce seuil minimal dans certains cas particuliers sans pour autant être inférieur à un seuil de 5000 habitants. Ces adaptations interviennent si la densité démographique d'un EPCI est inférieure à la moitié de la densité nationale, lui-même situé dans un département dont la densité est inférieure à la densité nationale. Le deuxième cas permettant la réduction de ce seuil concerne les EPCI ayant une densité inférieure à 30% de la densité nationale. L'abaissement du seuil est aussi possible si la moitié des communes d'un EPCI se situe en zone de montagne ou si toutes les communes se trouvent sur un territoire insulaire. Enfin, un dernier cas concerne les EPCI à fiscalité propre ayant une population de 12 000 habitants et qui sont issus d'une fusion entre le 1^{er} janvier 2012 et la promulgation de la loi NOTRe datant du 7 août 2015.

Après avoir vu les objectifs et les situations particulières que doivent respecter les SDCI, il est essentiel de s'intéresser aux différentes étapes amenant à la validation définitive des SDCI et donc à la création des nouveaux EPCI rentrant en vigueur à la date du 1^{er} janvier 2017.

C'est à partir du 9 août 2015 que les préfets de chaque département ont commencé à élaborer une première ébauche de SDCI. Ce schéma devait être présenté au plus tard le 15 octobre 2015 à la Commission départementale de coopération intercommunale.

Après avoir adressé le SDCI à la CDCI, le préfet le présente aux conseils municipaux du département ainsi qu'aux divers organes délibérants des EPCI. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois jusqu'au 31 décembre 2015 pour rendre leur avis. En cas de non réponse ou d'aucune délibération, l'avis est considéré favorablement par la CDCI.

A la suite de cela, tous les avis recueillis pour le projet de schéma initial sont transmis au CDCI qui dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer et si elle le souhaite corriger ce projet avec un amendement adopté à la majorité des 2/3 des membres de la commission. Au

plus tard à la date du 31 mars 2016, le SDCI devait être arrêté par décision du préfet du département qui approuve le schéma en question.

Une fois que la phase d'élaboration est terminée, il y a une seconde phase qui est la phase de mise en œuvre ne prenant fin qu'à la date du 31 décembre 2016.

Cette mise en œuvre se traduit dès le mois d'avril par des arrêtés préfectoraux définissant les projets de création, de fusion ou de modification de périmètre d'EPCI à fiscalité propre issus du SDCI nouvellement publié. A partir du 15 juin 2016, le préfet a notifié l'arrêté de projet de périmètre auprès des maires des communes concernées par une modification de périmètre de leur EPCI. A compter de la notification, les conseils municipaux ont un délai de 75 jours (jusqu'au 1^{er} septembre 2016) pour donner leur avis positif ou négatif sur le nouveau périmètre de l'EPCI concerné. Pour que l'accord soit pris en compte par le préfet, il est nécessaire qu'au moins la moitié des conseils municipaux de l'EPCI en question, aient donné leur accord et que cela regroupe au moins la moitié de la population totale dont la commune où la population est la plus nombreuse si elle correspond à un tiers de la population totale de la structure intercommunale.

Si la moitié des communes regroupant au moins la moitié de la population totale ont voté positivement, le préfet peut prendre l'arrêté définitif de périmètre et l'EPCI ne peut plus être modifié. A contrario, si il n'y a pas d'accord à la fin des 75 jours, le préfet engagera la procédure du « passer outre » ce qui veut dire une consultation de la CDCI dans un délai d'un mois prenant fin au début du mois d'octobre 2016. Si il n'y a pas de délibération, l'avis sera considéré comme favorable et le périmètre sera définitivement validé. A l'inverse de cette situation, s'il y a un avis défavorable de la CDCI à l'issue de cette procédure, le préfet peut avoir le dernier mot en mettant quand même en œuvre le projet de base par avis motivé. Cependant, la CDCI a toujours la possibilité d'amender le projet à la majorité des deux tiers de ses membres selon la loi NOTRe.

A l'inverse, si le préfet prend en compte l'avis de la CDCI sans forcer la procédure, celui-ci peut proposer un nouveau projet de périmètre de l'EPCI qui sera soumis à la CDCI et qui devra se prononcer sous un délai d'un mois.

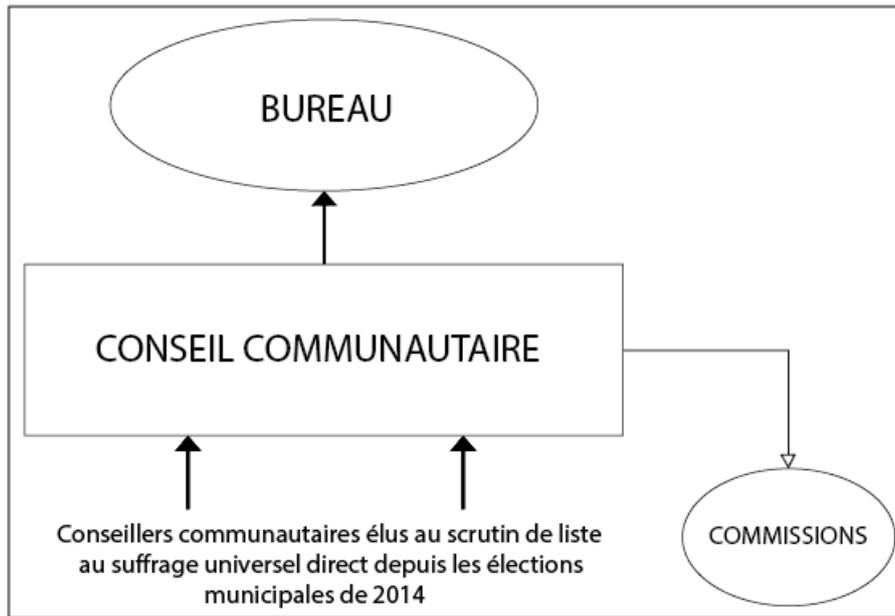
Au final, tous les arrêtés définitifs de périmètre doivent être validés et signés par les préfets de chaque département avant la date limite du 31 décembre 2016 fixée par la loi NOTRe. Dès le 1^{er} janvier 2017, la nouvelle carte intercommunale entrera en vigueur et respectera les objectifs de la loi NOTRe.

1.3.2. Le fonctionnement d'une structure intercommunale

Un EPCI à fiscalité propre se compose de deux organes afin d'assurer le bon fonctionnement de celui-ci (Figure n°1). Il y a un organe exécutif représenté par un président et un bureau composé du président, des vice-présidents et de plusieurs membres du deuxième organe qu'est l'organe délibérant. L'organe délibérant est le conseil communautaire dans lequel se trouve tous les conseillers communautaires qui ont été élus au moment des élections municipales de 2014. Nous allons tous d'abord nous intéresser à l'organe exécutif.

Le président de l'EPCI est élu parmi les conseillers communautaires selon un scrutin secret majoritaire à trois tours. Son rôle est de fixer l'ordre du jour, de présider les séances du conseil communautaire, de mettre en œuvre les décisions qui ont été prises pendant les séances du conseil et enfin de décider des dépenses à engager pour réaliser les différents projets établis. De plus, il est possible pour le président de déléguer plusieurs de ses fonctions à ses vice-présidents composant le bureau.

Figure n°1 : Structures assurant le fonctionnement d'une intercommunalité



Source : Sébastien Steimes, 2016.

Le bureau est composé du président, des vice-présidents ainsi que de quelques conseillers communautaires. En ce qui concerne les vice-présidents, ceux-ci sont déterminés par l'organe délibérant. Le nombre de vice-présidents doit correspondre au maximum à 20% du nombre total de conseillers communautaires. Dans le cadre des métropoles, les vice-présidents sont limités au nombre de vingt et concernant les autres structures intercommunales, il ne peut y avoir plus de quinze vice-présidents. Le bureau ne prend des décisions que dans les domaines que le conseil communautaire lui a délégués. De plus, il peut exercer certaines attributions du conseil communautaire que celui-ci lui aurait transmis.

L'organe délibérant correspondant au conseil communautaire se réunit au minimum une fois par trimestre. Son rôle est de délibérer sur toutes les affaires qui sont de la compétence de l'EPCI. De plus, il vote les délégations de gestion, le budget ainsi que le compte administratif. Au sein de cet organe délibérant, il peut être institué des commissions spécialisées devant préparer les projets de décision et les divers dossiers soumis au conseil. Ces commissions sont composées de conseillers communautaires et le cas échéant de conseillers municipaux ce qui peut renforcer les liens entre les intercommunalités et les communes. La mise en œuvre des projets votés au conseil s'appuie sur des agents recrutés au sein des conseils municipaux ou recrutés directement par l'intercommunalité.

Concernant le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire, il y a quelques règles à respecter. Les communautés de communes et les communautés d'agglomération ont des règles de répartition différentes de celles des communautés urbaines et des métropoles.

Dans le cadre des communautés de communes et des communautés d'agglomération, le nombre de sièges par commune est déterminé par proportion selon leur population municipale par rapport à la population totale de l'EPCI. Chacune d'elles disposent d'au moins un siège mais aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges du conseil communautaire. De plus, une commune ne peut pas avoir plus de conseillers communautaires que de conseillers municipaux.

Pour les communautés urbaines et les métropoles, la détermination du nombre de sièges et l'attribution de ceux-ci sont garantis par une représentation essentiellement démographique établie selon un tableau du code général des collectivités territoriales (Tableau n°4)

Tableau n°4 : Détermination du nombre de sièges selon la population de l'EPCI

Population municipale de l'EPCI à fiscalité propre	Nombre de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40

De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

Source : <https://www.legifrance.gouv.fr> , 2016.

Ces sièges à pourvoir sont ensuite répartis entre les communes membres à la représentation proportionnelle sur la base de leur population municipale. Toutes les communes sont au moins représentées par un siège et comme c'est le cas pour les communautés de communes et d'agglomération, le nombre de conseillers communautaires représentant une commune ne peut pas excéder son nombre de conseillers municipaux.

Après avoir vu la création et le fonctionnement d'un EPCI, nous allons essayer de comprendre un peu mieux le financement d'un EPCI à fiscalité propre.

1.3.3. Les ressources financières des intercommunalités à fiscalité propre

Le financement des structures intercommunales à fiscalité propre se décompose en deux types de ressources différentes. Ces deux sources de financement sont fiscales et non fiscales.

Les ressources fiscales proviennent du type de régime fiscal sous lequel est placé l'EPCI. Il y a deux types de régime fiscal possible pour les EPCI. Ces régimes fiscaux sont le régime de la fiscalité additionnelle ou le régime de la fiscalité professionnelle unique anciennement TPU (taxe professionnelle unique).

Le régime de fiscalité additionnelle correspond essentiellement aux communautés de communes et aux communautés urbaines créées avant la loi Chevènement qui n'auraient pas changé de régime fiscal depuis celle-ci. Sous ce régime fiscal, l'intercommunalité vote le taux et perçoit le produit des quatre taxes directes locales, c'est-à-dire la taxe foncière sur le bâti (FB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (FNB), la taxe d'habitation (TH) et la contribution économique territoriale (CET) qui a remplacé la taxe professionnelle (TP). La CET se compose elle-même de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Ces quatre taxes directes locales sont aussi versées aux communes. Cependant, il y a une option en plus possible pour les intercommunalités qui est la fiscalité professionnelle de zone (FPZ). En plus de la réception du produit des quatre taxes locales, l'EPCI peut opter pour la FPZ qui permet une unification du taux de la CFE sur les zones d'activités et ainsi faire disparaître les inégalités de pression fiscale avec des taux pouvant varier fortement entre les communes d'une même intercommunalité. Dans cette logique, la FPZ se rapproche du deuxième type de régime fiscal qu'est la fiscalité professionnelle unique.

La fiscalité professionnelle unique s'exerce de plein droit, aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes de plus de 500 000 habitants. Les autres communautés de communes peuvent choisir ce régime fiscal si elles le souhaitent. Le régime fiscal de la FPU a été de plus en plus préféré par les intercommunalités depuis son instauration avec la loi du 12 juillet 1999 que la FA qui est le régime fiscal classique. Le principe de la FPU consiste à ce que la fiscalité professionnelle de toutes les communes membres soit perçue par l'EPCI les regroupant. Ce régime fiscal a pour but de supprimer à terme les écarts de taux existants entre les communes membres (forme plus poussée que la TPZ). Elle permet notamment de mutualiser les risques économiques et d'atténuer la concurrence entre les communes accueillant des entreprises. Pour cela, l'EPCI vote le taux de la CFE unique et acquiert l'intégralité du produit ainsi que l'intégralité de la CVAE. De plus, l'EPCI lève une fiscalité additionnelle en fixant le taux des taxes FB, FNB et TH. Il perçoit une partie du produit de ces trois taxes et le reste revient aux communes. Enfin, l'intercommunalité peut percevoir à la place des communes, une partie ou la totalité du produit des neuf composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB), la compensation pour la suppression de la part salaires (CSP) et enfin la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Avec ce régime fiscal, les communes n'acquièrent plus qu'une partie du produit des trois taxes ménages et l'intercommunalité perçoit l'entièreté du produit de toutes les autres taxes. Cependant, même si les communes perdent d'une certaine manière leur pouvoir fiscal, elles reçoivent en contrepartie de la part de l'EPCI, des attributions de compensation afin que celles-ci ne soient pas trop impactées au niveau de leur budget respectif.

A ces ressources fiscales s'ajoutent des ressources non fiscales comprenant plusieurs dotations budgétaires de l'Etat.

Tout d'abord, les structures intercommunales à fiscalité propre reçoivent la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes (DGF) représentant l'apport financier principal de l'Etat aux EPCI. Cette dotation se compose à la fois d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation. Pour évaluer leur montant, on calcule ces dotations selon un coefficient d'intégration fiscale. Ce coefficient est déterminé en faisant le rapport entre la fiscalité directe levée par l'intercommunalité et le total de la fiscalité levée par l'ensemble, c'est-à-dire les communes et l'intercommunalité.

Une deuxième dotation peut être versée par l'Etat qui est la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Cette dotation répond aux besoins des territoires ruraux afin de permettre la réalisation d'équipements structurants pour le territoire. Enfin, une dernière dotation de l'Etat peut être perçue par les EPCI. Cette dotation est le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Elle constitue la principale aide pour les EPCI en matière d'investissement.

Après s'être intéressé aux différentes ressources financières perçues par les EPCI, il est nécessaire dans une dernière sous-partie de constater les dernières évolutions amenées par la loi NOTRe en ce qui concerne les compétences des diverses structures intercommunales à fiscalité propre.

1.3.4. Les nouvelles compétences instaurées par la loi NOTRe aux intercommunalités

La loi NOTRe a une nouvelle fois modifié les compétences des intercommunalités. A travers cette loi, l'Etat a voulu renforcer cette intégration intercommunale en permettant aux EPCI créés de mener des projets d'envergure. Dans le cadre de notre réflexion, nous allons essentiellement nous intéresser aux EPCI à fiscalité propre et délaissier les syndicats de communes. Les deux structures intercommunales qui ont rencontré de nombreuses modifications au niveau de leurs compétences avec la loi NOTRe sont la communauté de communes et la communauté d'agglomération.

Avant cette loi, la communauté de communes n'exerçait que deux compétences obligatoires comprenant l'aménagement du territoire et les actions de développement économique avec la création et l'entretien de zones d'activités. A partir de 2017, cette deuxième compétence évolue avec la création d'office de tourisme et des zones d'activités touristiques. La loi intègre au fur et à mesure cinq nouvelles compétences devenant obligatoires sur une période s'étendant jusqu'en 2020.

Dès la promulgation de la loi, une troisième a été ajoutée imputant l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

En 2017, une quatrième compétence doit être exercée par la communauté de communes et concernera la collecte et le traitement des déchets.

En 2018, une cinquième obligera la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

Enfin en 2020, deux nouvelles compétences obligatoires seront ajoutées et concerneront la gestion de deux services : l'eau et l'assainissement.

A propos des compétences optionnelles, la communauté de communes doit en choisir trois dans une liste de neuf proposées. Avant cette loi, la communauté de communes n'en choisissait qu'une seule dans une liste de six compétences proposées. On constate encore une fois la volonté de rendre les structures intercommunales plus fortes que ce qu'elles étaient jusqu'à maintenant. Les compétences optionnelles concernent par exemple, la création et l'entretien de la voirie, la protection et la mise en valeur de l'environnement ou encore la politique du logement et du cadre de vie.

La communauté d'agglomération connaît aussi une augmentation du nombre de ses compétences obligatoires. Avant la loi du 7 août 2015, celle-ci devait en exercer quatre obligatoirement. Ces compétences sont le développement économique, l'aménagement de

l'espace, l'habitat et la politique de la ville. Les nouvelles compétences ajoutées sont similaires à celles ajoutées aux communautés de communes.

En 2017, la compétence de développement économique sera modifiée avec l'obligation de créer des offices de tourisme et de soutenir les activités commerciales avec une politique locale du commerce. Une cinquième et une sixième seront ajoutées la même année avec la gestion et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage et la collecte et l'entretien des déchets.

En 2018, une septième compétence obligatoire devra prendre effet et concernera la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

Pour finir, en 2020 une huitième et une neuvième concernera l'eau et son assainissement.

En ce qui concerne les compétences optionnelles, la communauté d'agglomération doit choisir trois compétences à partir d'une liste de sept compétences alors qu'il y en avait que six au choix avant la loi NOTRe. Celles qui sont proposées concernent la gestion de la voirie, l'environnement et le cadre de vie ou encore la création et la gestion des maisons de services publics, etc.

Ce que l'on peut retenir du renforcement des compétences des EPCI à fiscalité propre, c'est l'intention de l'Etat de rendre inutile les syndicats de communes et en finalité, permettre la suppression des syndicats de communes qui ne sont plus adaptés aux objectifs du contexte économique actuel. Le fait que la gestion de certains services publics devient une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre est clairement un moyen de court-circuiter la fonction même des syndicats qui se sont développés pour assurer ces services comme nous avons pu le constater plus tôt dans notre réflexion. La métropole et la communauté urbaine sont aussi concernées par l'intégration de l'eau et de l'assainissement en tant que compétences obligatoires à partir de 2020. En ce qui concerne les compétences de la communauté urbaine, nous nous y intéresserons dans la cadre de notre étude de cas sur la communauté urbaine du Grand Reims.

En conclusion, cette première partie nous a permis de mieux comprendre les différentes étapes qui ont amené l'intercommunalité à devenir une collectivité locale à part entière et ayant un certain poids au sein de l'organisation territoriale française en 2016. D'une intercommunalité fonctionnelle représentée par les syndicats de communes pendant plus de 30 ans, celle-ci connut un renouveau dans les années 1990 en devenant une intercommunalité de projet avec le développement de structures intercommunales intégrées favorisant l'aménagement du territoire et le développement économique.

Une succession de réformes dans les années 2000 renforçèrent cette coopération intercommunale permettant ainsi aux 35 875 communes de France de faire partie d'un groupement intercommunal grâce notamment aux dernières lois entérinées par la réforme territoriale de 2014. De plus, la loi MAPTAM et la loi NOTRe renforçèrent ces EPCI à fiscalité propre en leur ajoutant de nouvelles compétences et en modifiant leur taille après la modification du seuil minimal de population ce qui impliqua la modification des périmètres de nombreuses intercommunalités comme ce fut le cas dans le département de la Marne.

Ceci nous amène donc dans une deuxième partie, à nous intéresser à la ville de Reims, l'exemple type d'une ville ayant connu une succession de formes de coopération intercommunale jusqu'à cette réforme territoriale amorcée en 2014.

Cependant, cette nouvelle réforme oblige à nouveau l'intercommunalité rémoise à évoluer vers une nouvelle structure beaucoup plus intégrée et beaucoup plus étendue que les

précédentes avec le projet de communauté urbaine du Grand Reims qui rentrera en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2017.

Chapitre 2 :

2. Le Grand Reims, un projet de communauté urbaine dans la nouvelle région Grand Est

Depuis la deuxième moitié du XX^{ème} siècle jusqu'à maintenant, la ville de Reims a été l'exemple type d'une commune faisant partie d'une structure intercommunale étant en constante évolution et cherchant continuellement à tendre vers une forme de coopération intercommunale la plus intégrée possible qu'il soit. C'est pourquoi, l'intercommunalité de Reims a connu une multitude d'évolution qu'il est important de rappeler avant de s'intéresser à la constitution de la nouvelle communauté urbaine du Grand Reims pour 2017.

2.1. Les successives transformations de l'intercommunalité rémoise de 1964 à 2013

Sur un peu moins de 50 ans, l'intercommunalité de Reims a évolué selon trois formes de coopération intercommunale que les diverses réformes consécutives apportées par l'Etat lui ont permis de mettre en œuvre. Nous allons dans un premier temps prendre en compte la genèse de cette intercommunalité rémoise débutant à partir des années 1960.

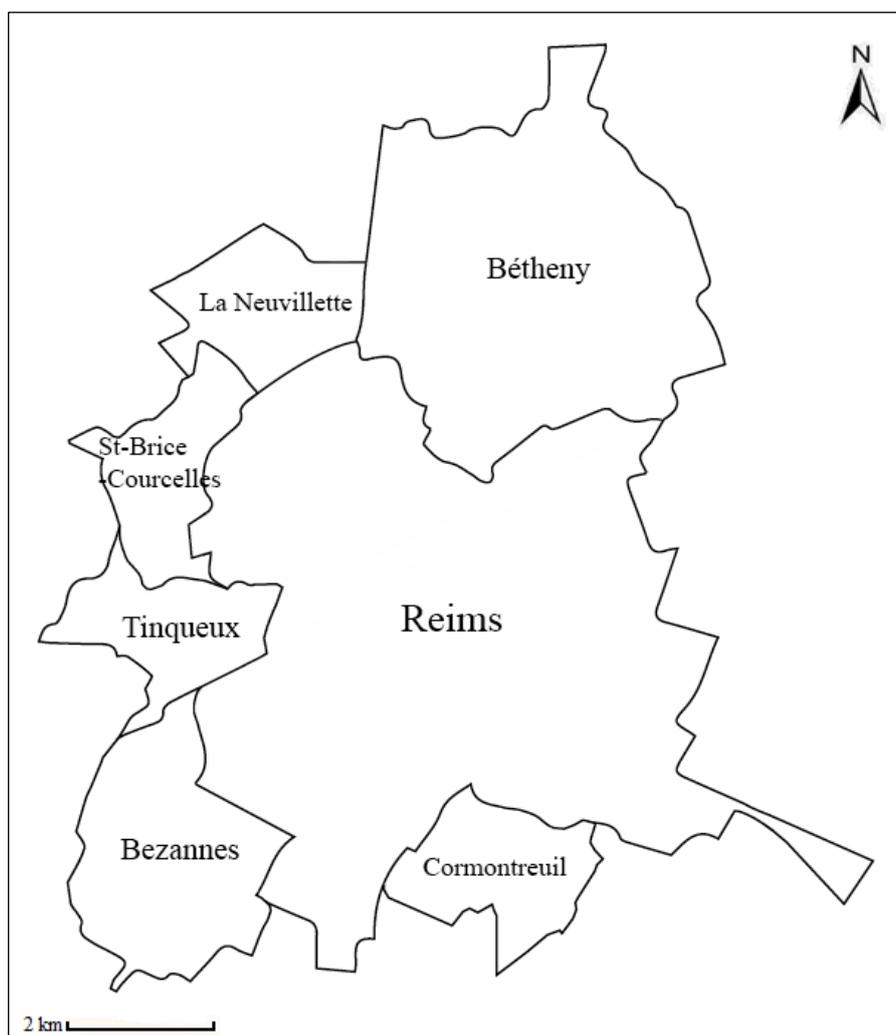
2.1.1. Le district urbain de Reims (1964-2002)

Plus tôt dans notre réflexion, nous avons vu que les districts avaient été institués par la deuxième ordonnance du 5 janvier 1959. Les districts tendaient plus à être une structure de coopération intercommunale politique avec le droit de lever l'impôt qu'une structure de coopération intercommunale technique comme c'était le cas des SIVU qui avaient cependant une forte popularité depuis déjà quelques décennies. Même si ce sont ces structures intercommunales associatives qui prédominaient, la ville de Reims opta très tôt pour ce nouveau type d'intercommunalité à fiscalité propre permettant de resserrer davantage les liens entre les communes membres et d'avancer vers un projet commun. Même si le district urbain était avant tout créé pour les très grandes agglomérations, nous avons cependant constaté que cette forme de coopération intercommunale s'était diffusée beaucoup plus au sein des villes en zone rurale.

C'est pourquoi, le 10 juin 1964 est créé par arrêté préfectoral, le district urbain de Reims regroupant la ville de Reims et six communes voisines que sont Bétheny, Cormontreuil, Bezannes, Tinquieux, Saint-Brice ainsi que la commune de la Neuville qui fut rattachée par la suite à la ville de Reims en 1970 (Carte n°4). L'initiateur de cette politique intercommunale dans le bassin rémois fut Jean Taittinger le député-maire de Reims, devenu par conséquent le président de cet EPCI de 1964 à 1976.

Cette structure districale comprenait une population d'environ 145 000 habitants avec 95% des habitants regroupés essentiellement au sein de la commune de Reims d'après l'INSEE. La ville de Reims a fait partie des premières communes à avoir intégré une structure intercommunale fédérative au regard des statistiques de la fin des années 1960 ne comptant seulement que 500 communes regroupées dans 81 districts sur toute la France métropolitaine ce qui était considéré comme très peu alors que cela faisait un peu plus de dix ans que la loi permettait la création de districts sur la base du volontariat.

Carte n°4 : Périmètre du district urbain de Reims en 1964



Source : Sébastien Steimes, 2016.

Les compétences qu'exerce le district de Reims sont multiples. Tout d'abord, la loi a doté ces districts de deux compétences obligatoires que celui de Reims a dû prendre en charge, c'est-à-dire la gestion des services de logement et la gestion des centres de secours contre l'incendie. Dès sa création en 1964, le district de Reims prend en charge une autre compétence exercée auparavant par les syndicats de communes de chacun de ces sept communes à savoir la gestion de l'eau.

De plus, cette intercommunalité a pu acquérir d'autres compétences confiées par les communes membres tout au long de son existence. Ce district rémois a ainsi obtenu diverses compétences plus ou moins spécialisées tels que l'économie, l'aménagement, l'urbanisme, l'habitat, l'enseignement, l'environnement, la voirie, l'éclairage public ou encore la création et l'aménagement de la Coulée Verte bordant le canal et la Vesle (Reimsmetropole.fr, 2016).

Même si cette structure districale a réussi à s'implanter et à fonctionner de manière correcte entre Reims et ses cinq communes avoisinantes répondant ainsi aux divers enjeux de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, la loi Chevènement en décida autrement avec le remplacement des districts et des communautés de villes au profit des communautés de communes et des communautés d'agglomération dès le 1^{er} janvier 2002. Pour cela, la ville de Reims et ses cinq communes ont dû se mettre d'accord sur l'avenir de leur structure

intercommunale et choisir entre ces deux types de structures auxquelles elles étaient éligibles étant donné que leur population totale cumulée était au-dessus du seuil limite pour constituer une communauté d'agglomération ayant beaucoup plus de compétences que la première.

2.1.2. Du district urbain à la communauté d'agglomération de Reims Métropole

Au cours des années 2000, l'intercommunalité de Reims n'a pas seulement changé de type de structure intercommunale mais a connu aussi une évolution de son périmètre en intégrant de nouvelles communes à partir de 2013.

2.1.2.1. De la communauté de communes à Reims Métropole

La loi du renforcement et de la simplification sur l'intercommunalité de 1999 a rendu caduque la structure du district obligeant les intercommunalités à tendre vers les nouvelles formes de coopération proposées, c'est-à-dire la communauté de communes ou la communauté d'agglomération (Dietsch et alii, 2016, p.9). Dans le cadre de l'intercommunalité rémoise, celle-ci fut transformée par défaut en communauté de communes. Au départ, la ville de Reims tendait surtout à devenir une communauté d'agglomération étant donné que la situation le permettait puisque le seuil limite n'était que de 50 000 habitants sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. De plus, pour une ville comme Reims, les compétences exercées par une telle structure auraient représenté beaucoup plus d'avantages que les compétences d'une communauté de communes essentiellement adaptées à des communes peu peuplées et situées dans des zones rurales.

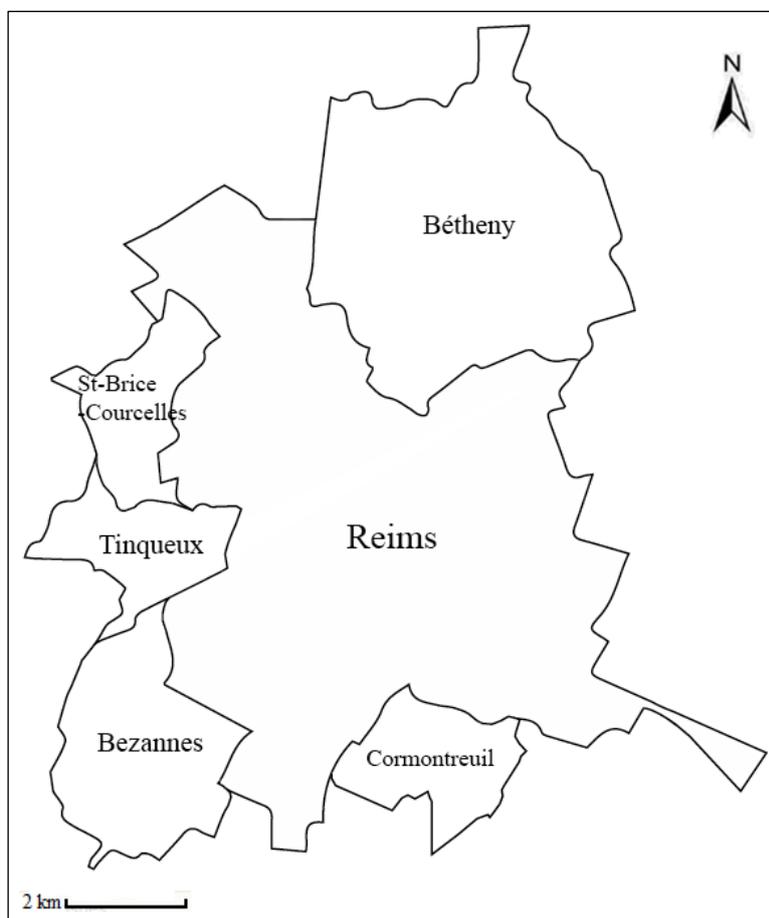
Cependant, après de nombreuses réunions entre les communes membres du district rémois, celles-ci ne réussirent pas à se mettre d'accord sur les modalités de création d'une communauté d'agglomération obligeant Reims et ses cinq communes voisines à devenir une communauté de communes à partir du 1^{er} janvier 2002 après décision du préfet de la Marne dès le mois d'octobre 2001.

La communauté de communes de l'agglomération de Reims (CCAR) est une forme assez souple de coopération sans réelle efficacité avec très peu de compétences pour une intercommunalité comme celle de Reims comportant une ville concentrant 187 206 habitants et une agglomération ayant une densité moyenne de 2243,9 habitants/km² ce qui en fait par ailleurs la plus dense de la région Champagne-Ardenne (INSEE, 1999). C'est pourquoi, il est envisagé très tôt par le maire, le président de l'intercommunalité de Reims Jean-Louis Schneiter et les maires des communes de Bezannes, Cormontreuil, Saint-Brice-Courcelles, Bétheny et Tinquieux de développer un projet d'intercommunalité beaucoup plus ambitieux répondant aux enjeux et aux besoins de celle-ci.

Après plusieurs mois de discussions à la fin de l'année 2003, les maires sont finalement arrivés à se mettre d'accord sur la création de la communauté d'agglomération de Reims (CAR) qui fut validée par le préfet de la Marne, Dominique Dubois. A partir du 1^{er} janvier 2004, cette nouvelle intercommunalité est entrée officiellement en vigueur. Le 21 novembre 2005, cette structure intercommunale prend le nom de Reims Métropole. Même si ce nom peut porter à confusion sur la nature de la structure intercommunale, celle-ci reste une communauté d'agglomération, à ne pas confondre avec les métropoles de droit commun qui n'ont été créées qu'avec la loi du 16 décembre 2010 au moment de la réforme des collectivités territoriales.

A propos du périmètre de Reims Métropole, l'intercommunalité n'a connu aucun élargissement de son périmètre, mis à part quelques modifications à l'intérieur même de ce périmètre intercommunal avec la fusion de Reims et de La Neuville permise par la loi Marcellin dans les années 1970 (Carte n°5).

Carte n°5 : Périmètre de Reims Métropole en 2005



Source : Sébastien Steimes, 2016.

Reims Métropole a gardé les limites administratives du district urbain de 1964 mais exerça des compétences plus larges dans de nombreux domaines bien précis. L'une des principales compétences est l'aménagement du territoire. Le but pour Reims Métropole est d'aménager de manière cohérente les deux types de zones d'une agglomération, à savoir les zones d'activités représentant une très grande importance pour l'attractivité du territoire et les zones d'habitation en constante augmentation avec une périurbanisation de plus en plus marquée dans les communes proches. Cette première compétence est en lien avec la deuxième compétence qui est le développement économique.

La création d'une agence pour le développement économique de Reims (Invest in Reims) fondée en partie par la ville de Reims, la Chambre de commerce et d'industrie de Reims et l'intercommunalité avait pour objectif d'accompagner la tertiarisation de l'économie rémoise et permettre l'implantation de nombreuses zones d'activités au sein de cette agglomération comme par exemple les parcs d'activités tertiaires près de la gare de Reims et de Bezannes. L'organisme Invest in Reims a été à l'origine de l'installation de plus de 200 entreprises de 2003 à 2016. Le développement économique a été une des compétences les

plus mises en avant par Reims Métropole au milieu des années 2000 permettant la création de quelques centaines d'emplois chaque année.

Deux autres domaines en lien ont requis une plus grande attention de Reims Métropole et qui concerne l'environnement et les transports urbains. L'importance grandissante de la problématique environnementale a obligé les intercommunalités comme Reims Métropole à prendre en compte ces nouveaux enjeux. C'est pourquoi, dès les années 2000, Reims développa de nombreux projets tels que la collecte et le traitement des déchets avec la mise en place de la collecte sélective. Dans les années 2000, l'agglomération rémoise s'était aussi dotée d'une nouvelle station d'épuration pour traiter les eaux domestiques et rejeter une eau propre dans la Vesle. Cette question environnementale est liée dans un deuxième temps à la question des déplacements et des transports urbains que doit gérer Reims Métropole. Depuis 2005, ses objectifs sont de concilier les enjeux environnementaux et les moyens de déplacements à l'aide de plans de déplacements urbains (PDU) qui revoit la politique de transport à l'échelle de l'agglomération. Ces PDU définissent les principes généraux de l'organisation des transports et de la circulation engendrant une utilisation plus rationnelle de la voiture et cherchant à développer un meilleur réseau de transports en commun écologique comme la mise en service du réseau de Tramway à Reims en avril 2011. Les autres compétences de Reims Métropole comme la gestion des services publics tels que l'eau, l'assainissement ou encore la voirie ont été transférées à celle-ci lorsqu'elles ont été jugées d'intérêt communautaire par l'organe délibérant de Reims Métropole. Comme nous allons le constater prochainement, d'autres compétences ont été acquises par Reims Métropole notamment après l'extension de son périmètre et l'intégration de nouvelles communes dans cette communauté d'agglomération.

2.1.2.2. La communauté d'agglomération Reims Métropole et ses nouvelles communes

La loi du 16 décembre 2010 avait pour objectif de rationaliser les groupements de coopération intercommunale et d'en réduire le nombre en fixant un nouveau seuil obligatoire à respecter pour tous les EPCI. Ce seuil a été fixé à 5000 habitants par une circulaire du 27 décembre 2010 et c'est pourquoi, la carte intercommunale des départements ne correspondaient plus à cette nouvelle législation. Pour établir de nouveaux groupements intercommunaux, la réforme de 2010 avait mis en place les SDCI permettant d'élaborer pour chaque département, les nouveaux périmètres des intercommunalités. Ces schémas sont élaborés en concertation avec le préfet, le CDCI et les conseils municipaux.

Dans le cadre du département de la Marne, ce changement de seuil est une occasion pour la communauté urbaine rémoise de s'agrandir étant donné que de nombreuses communautés de communes avoisinantes ne respectaient pas le seuil minimal de 5000 habitants. Si on compare Reims Métropole aux autres communautés d'agglomération de province de plus de 200 000 habitants en 2011, celle-ci n'était qu'au 20^{ème} rang sur les 22 communautés d'agglomération de province en termes de population avec 209 241 habitants. En nombre de communes regroupées, Reims Métropole avec six communes arrivait bonne dernière. Le périmètre de Reims Métropole n'avait pas évolué depuis plus de quatre décennies. Avec la réforme entreprise par l'Etat pour renforcer les intercommunalités, cette redélimitation des EPCI arrivait à point nommé.

Dès le mois d'avril 2011, deux projets proposés par Reims Métropole ont été étudiés par le préfet de la Marne.

Le premier schéma considéré comme le plus ambitieux proposait un agrandissement considérable de la communauté d'agglomération de Reims qui verrait le jour à la date du 1^{er} janvier 2014. Cette communauté d'agglomération devait regrouper un nombre important de communes situées dans les communautés de communes voisines comme celle de Taissy (Taissy, Saint-Léonard, Champfleury, Trois-Puits et Villers-aux-Nœuds), les communes de la zone d'activités de Thillois (Ormes, Champigny, Thillois et Les Mesneux), la Croix Blandin avec la commune de Cernay-lès-Reims, la zone de l'aérodrome de Prunay (Prunay, Puisieux et Sillery), les communes situées dans la zone du pôle de compétitivité d'Industrie et d'Agro-ressources (IAR)(Witry-les-Reims, Pomacle, Lavannes, Caurel, Auménancourt, Isle-sur-Suippe, Saint-Etienne-sur-Suippe, Bault-sur-Suippe, Warmeriville, Heutrégiville et Bazancourt) et enfin plusieurs autres communes du bassin de vie rémois comme Saint-Thierry, Cormicy, Thil, Merfy, Berméricourt, Pouillon, Villers-Franqueux, Chenay et Cauroy-les-Hermonville. Cependant, ce premier projet ne reçoit pas un très bon accueil de plusieurs communes telles que Courcy, Chenay, Merfy, Saint-Thierry et Brimont.

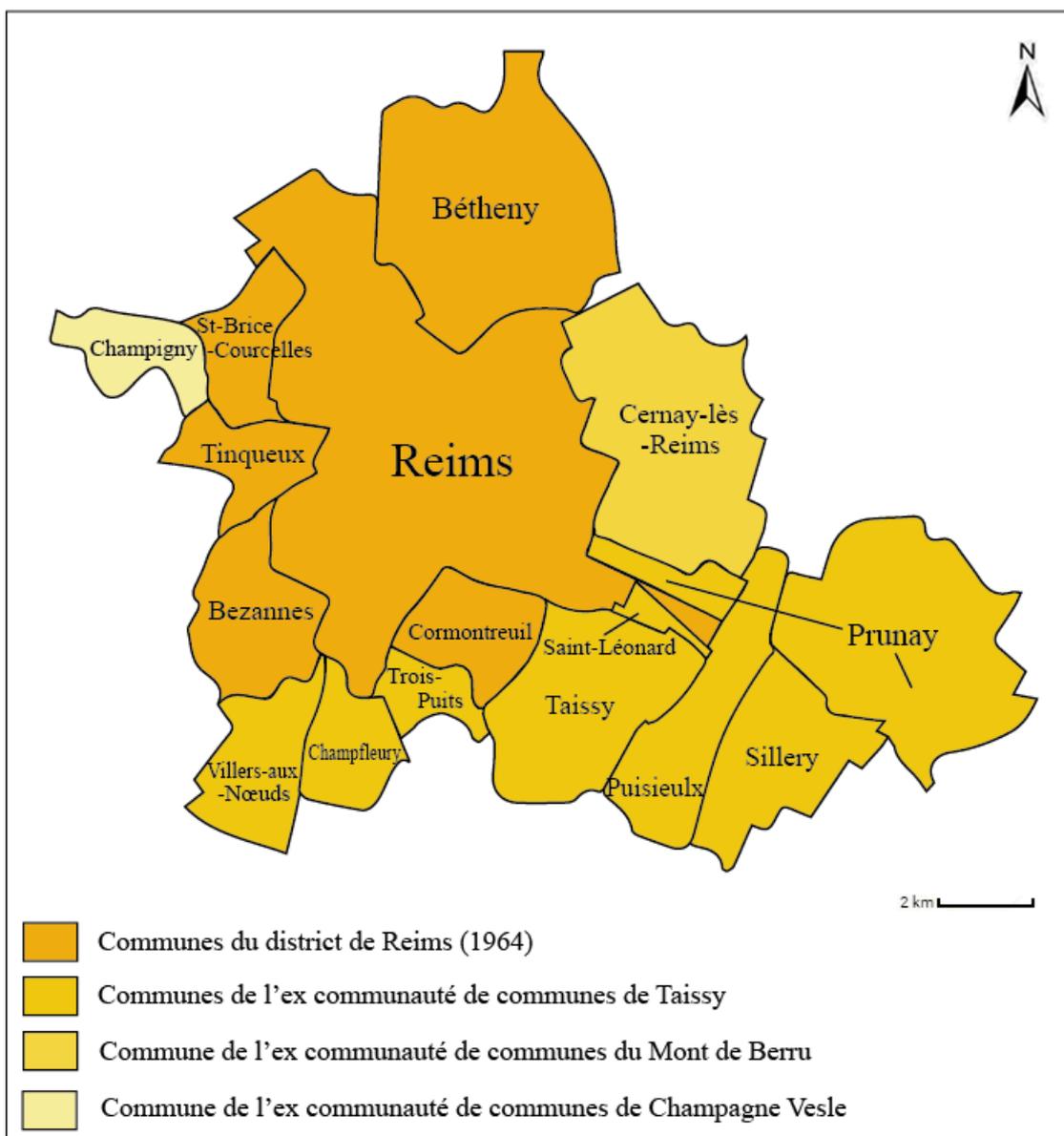
Ce projet paraissait un peu trop ambitieux et compliqué à mettre en place même si ce nouveau périmètre aurait permis à Reims Métropole d'augmenter sa population totale de 19 400 habitants en regroupant 45 communes ce qui en aurait fait la structure intercommunale la plus importante entre Paris et Strasbourg avec une population de 228 641 habitants.

Un deuxième schéma un peu moins ambitieux envisageait quant à lui de limiter la nouvelle extension du périmètre intercommunal à l'unité urbaine de Reims et quelques communes voisines. Ce projet comprenait toutes les communes de la communauté de communes de Taissy, la commune de Cernay-les-Reims de la Croix Blandin, la commune de Sillery et les communes de la zone d'activités de Thillois. C'est à partir de ces deux projets que le préfet proposa un premier SDCI provisoire à la CDCI de la Marne dès le 22 avril 2011. Après plusieurs mois de concertation, plus de 15 amendements ont été adoptés par les 55 membres de la CDCI apportant de nombreuses modifications au projet initial.

A la date du 15 décembre 2011, la CDCI a présenté cette nouvelle carte retouchée au préfet Michel Guillot. Celle-ci fut validée par l'arrêté préfectoral du 23 août 2012 permettant ainsi au département de la Marne de réduire son nombre d'intercommunalités de 59 à seulement 29 à partir de 2014.

Concernant la communauté d'agglomération de Reims, les différents amendements de la CDCI ont amené Reims Métropole à fusionner avec les six communes de la communauté de communes de Taissy, la commune de Cernay-lès-Reims, la commune de Sillery, la commune de Saint-Léonard et enfin une commune de la zone d'activités de Thillois, à savoir Champigny appartenant à la communauté de communes Champagne-Vesle (Carte n°6).

Carte n°6 : Périmètre de la communauté d'agglomération de Reims Métropole après son extension de 2013



Source : Sébastien Steimes, 2016.

Cette nouvelle communauté d'agglomération a été effective dès le 1^{er} janvier 2013 alors que la date de mise en vigueur de ces nouvelles intercommunalités n'avait été fixée qu'au 1^{er} janvier 2014. La mise en œuvre de ce nouveau Reims Métropole, un an avant la date officielle montre clairement qu'il y a eu dès le départ une entente parfaite entre les maires de ces 16 communes même si certains maires avaient été quelque peu réticents à intégrer cette communauté d'agglomération. Comme l'a expliqué le maire de Taissy, Daniel Bonney ou encore le maire de Champfleury, Gérard Poix, ils étaient réticents à se rapprocher de la ville de Reims à cause de son emprise qu'elle pourrait exercer sur les communes si elles venaient à rejoindre une telle structure intercommunale et c'est pourquoi d'autres projets avaient été mis sur la table. Néanmoins, comme l'explique le maire de Champfleury, la fusion de nombreuses communes situées en zone rurale a obligé la ville de Reims à prendre en compte de nouveaux

enjeux notamment la question des transports entre le centre de cette intercommunalité et ses nouvelles communes périphériques.

Au niveau démographique, Reims Métropole n'a gagné que 9011 habitants atteignant ainsi les 218 252 habitants avec l'ajout de ces nouvelles communes. Au total, la communauté d'agglomération rémoise regroupe 219 130 habitants (INSEE, 2013) ce qui représente une augmentation assez faible mais en fait la 15^{ème} communauté d'agglomération de province et la 23^{ème} communauté d'agglomération sur les 213 répertoriées en France métropolitaine en 2013 (DGCL, 2013). La densité de la population de Reims Métropole était de 1 270 hab. /km² et sa superficie de 172,5 km² après l'extension de son périmètre.

Après avoir vu les modifications que cela apporte démographiquement à cette structure intercommunale nouvellement créée, il est nécessaire de s'intéresser aux nouvelles compétences dont s'est dotée Reims Métropole dès 2014 (Tableau n°5).

Tableau n°5 : Les compétences de la communauté d'agglomération de Reims Métropole en 2014

Compétences obligatoires	Compétences optionnelles	Compétences facultatives
<ul style="list-style-type: none"> •L'aménagement de l'espace communautaire; •Le développement économique; •L'équilibre social de l'habitat; •La politique de la ville dans la communauté. 	<ul style="list-style-type: none"> •L'assainissement des eaux usées et collecte et stockage des eaux pluviales et traitement des pollutions apportées au milieu; •L'alimentation en eau potable, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie; •La collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés; •La lutte contre la pollution de l'air; •La lutte contre les nuisances sonores; •Le soutien aux actions de maîtrise d'énergie. 	<ul style="list-style-type: none"> •L'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation; •Les études d'urbanisme (hors urbanisme réglementaire); •L'élaboration et la révision du projet d'agglomération, participation à l'animation du Pays rémois; •Les espaces publics; •Les nouvelles technologies d'information et de communication; •La gestion des eaux (Canal, la Vesle, etc...).

Source : Sébastien Steimes, 2016.

Comme le montre ce tableau, il y a trois catégories de compétences. Les compétences obligatoires restent les mêmes pour toutes les communautés d'agglomération de France. Elles sont au nombre de quatre. L'aménagement de l'espace communautaire prend en compte aussi l'organisation des transports urbains. La compétence concernant l'équilibre social de l'habitat correspond à une politique du logement développant des logements sociaux grâce à des aides financières diverses. La compétence développement économique permet à Reims Métropole de créer diverses zones d'activités économiques de tout type. Enfin la compétence politique de la ville doit permettre à RM de lutter contre l'exclusion et de revaloriser certaines zones urbaines en difficulté ou dite « sensibles ».

Les compétences optionnelles sont au choix. La communauté d'agglomération doit en choisir trois. Dans notre cas, on en compte six. Il est possible d'exercer plus de trois compétences optionnelles, il n'y a pas de limite ce qui explique que Reims Métropole en

possède six. Ces compétences concernent principalement les domaines de l'eau, de l'assainissement et de l'environnement comme on peut le constater pour Reims Métropole. Enfin les compétences facultatives correspondent à toutes celles qui ne sont pas prévues au titre des compétences obligatoires et optionnelles comme nous venons de le constater. Elles sont multiples et variées. Par exemple, une des compétences facultatives de Reims Métropole est de promouvoir l'implantation de nouvelles formations dans l'enseignement supérieur et participe à l'implantation de nouveaux établissements d'enseignement et de recherche dans les domaines de pointe. Elle favorise l'accueil des chercheurs et encourage l'interface entre les laboratoires de recherche, l'université et les entreprises. Reims Métropole aide ainsi au développement de l'enseignement supérieur et de l'université comme on a pu le constater avec les investissements financiers de RM dans le projet Grand Campus 2020. La compétence gestion des eaux se réfère à l'installation de stations d'épuration pour que les eaux domestiques soient traitées et que l'eau rejetée dans la Vesle soit propre comme nous l'avions vu précédemment. Ces compétences supplémentaires sont ainsi choisies par tous les communes membres de Reims Métropole et deviennent d'intérêt communautaire après un vote au conseil communautaire.

A partir de 2013, Reims Métropole a intégré dix nouvelles communes dans sa structure de coopération intercommunale. La cause principale de l'agrandissement de cette communauté d'agglomération a été la loi du 16 décembre 2010 et la révision du seuil minimal de population pour un EPCI à 5000 habitants. Malgré la constitution récente de cette carte intercommunale rentrée en vigueur officiellement à partir du 1^{er} janvier 2013, une nouvelle carte des intercommunalités a dû à nouveau voir le jour suite aux nouvelles lois de la nouvelle réforme territoriale (2014) souhaitant renforcer un peu plus les structures intercommunales de la métropole. Ce nouveau bouleversement a eu de nombreuses conséquences sur les différentes intercommunalités structurant le département de la Marne fraîchement mises en œuvre.

2.2. La réforme territoriale de 2014 à l'origine de la constitution de la nouvelle communauté urbaine du Grand Reims

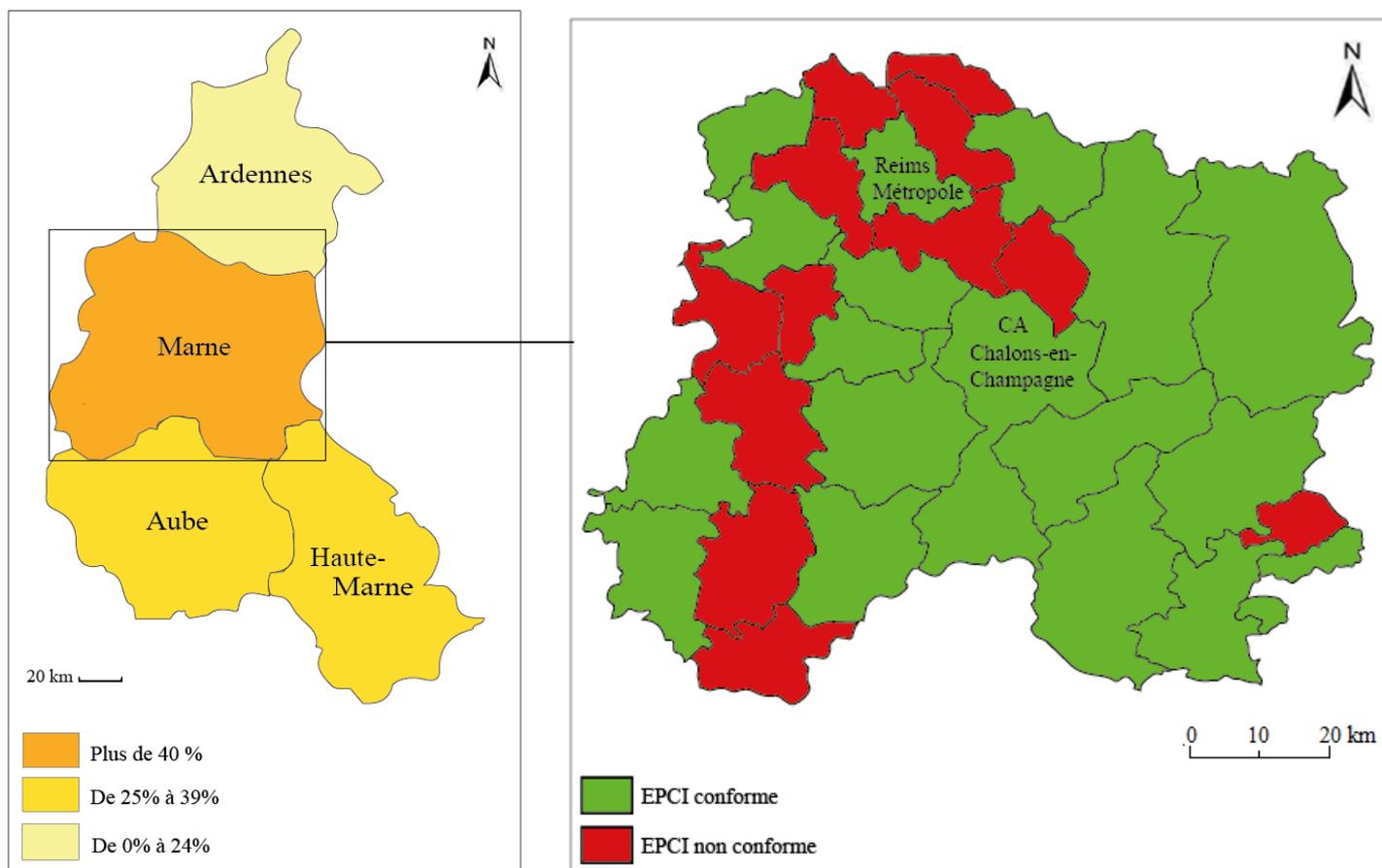
Le 7 août 2015 est adopté le troisième volet de la réforme territoriale correspondant à la loi NOTRe. Comme nous l'avons rappelé précédemment, la volonté du gouvernement Valls a été de structurer de plus grandes intercommunalités dans le but de les renforcer étant donné que celles-ci font partie des nouvelles grandes régions constituées par le deuxième volet de la réforme. Pour que ces intercommunalités soient adaptées aux treize nouvelles régions, la loi NOTRe modifia le seuil minimal d'un EPCI en l'augmentant de 5 000 à 15 000 habitants. Cette différence de 10 000 habitants bouleversa considérablement la carte intercommunale française car un peu plus d'un tiers des EPCI n'étaient pas conformes à la loi NOTRe comme nous allons pouvoir le constater plus précisément avec le cas d'un département en particulier, celui de la Marne.

2.2.1. Les effets de la loi NOTRe sur le département de la Marne

En 2015, dans la région Champagne-Ardenne, 32% des EPCI n'étaient pas conformes à la loi NOTRe. Parmi les quatre départements composant cette région, c'est le

département de la Marne qui fut le plus impacté par cette loi. 41% des intercommunalités de la Marne étaient en dessous du seuil de 15 000 habitants. A contrario, le département des Ardennes n'avait quant à lui que 11% de ces intercommunalités en non-conformité avec la nouvelle loi, ce qui sur le terrain ne représente qu'un seul EPCI en dessous du seuil. L'Aube et la Haute-Marne restaient dans un pourcentage compris entre 25% et 39% (Carte n°7).

Carte n°7 : Pourcentages des EPCI non conformes des départements de la région Champagne-Ardenne et zoom sur le département de la Marne



Source : Sébastien Steimes, 2016.

Si on s'appuie sur la carte zoomant sur le département de la Marne, on constate que les EPCI non conformes se concentrent essentiellement sur la partie ouest du département et notamment au nord-ouest de celui-ci, autour de la communauté d'agglomération de Reims Métropole. Le premier constat que l'on peut établir à la vue de cette carte dessinant une couronne autour de Reims Métropole est que la communauté d'agglomération rémoise avait de grandes chances de connaître une nouvelle évolution de son périmètre de quelques manières que ce soit étant donné que toutes les communautés de communes voisines de Reims Métropole devaient gagner en population. De plus, il faut prendre en compte une autre donnée qui est la baisse du seuil démographique des communautés urbaines avec la loi MAPTAM. Le seuil abaissé à seulement 250 000 habitants permettrait à Reims Métropole concentrant déjà environ 220 000 habitants de devenir une communauté urbaine si elle venait à fusionner avec plusieurs communautés de communes voisines formant ainsi une intercommunalité sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

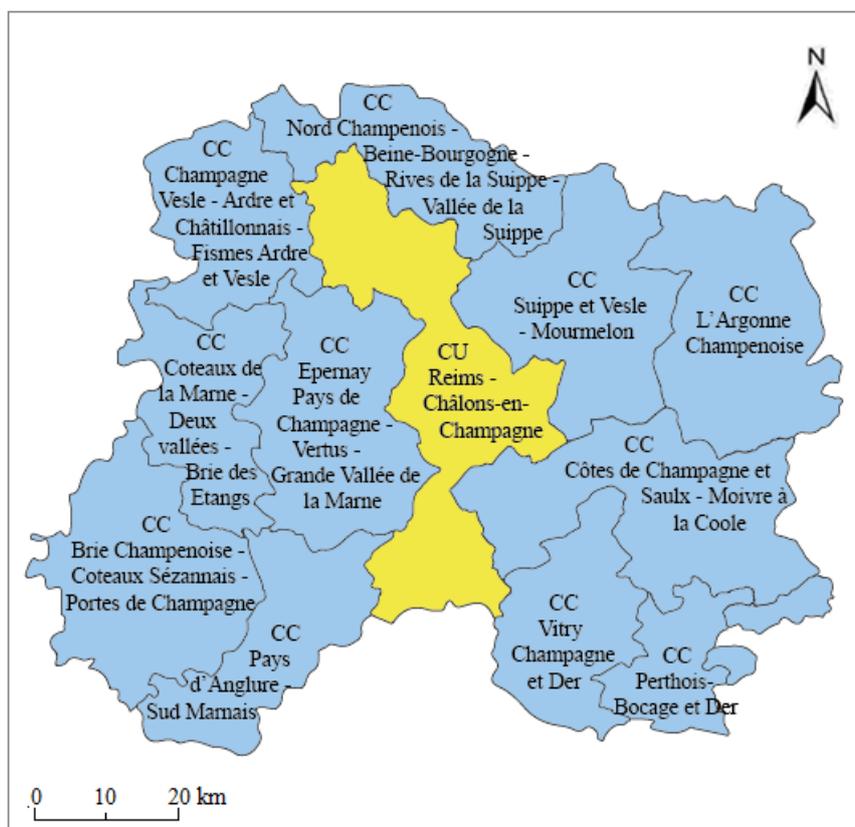
Cependant, le premier schéma départemental de coopération intercommunale avancé par le préfet de la Marne Jean-François Savy dessine un tout autre projet pour Reims Métropole.

2.2.2. Du projet de communauté urbaine Reims - Châlons-en-Champagne à celui du Grand Reims

2.2.2.1. Le SDCI initial du préfet de la Marne

Après l'adoption de la loi NOTRe, le préfet du département de la Marne Jean-François Savy a eu deux mois pour réfléchir à une nouvelle carte des intercommunalités de la Marne. Le projet de carte intercommunale présenté par le préfet le 12 octobre 2015 fit passer le nombre d'intercommunalités de 29 à seulement 12 entités intercommunales dans le département de la Marne. Dans ce redécoupage intercommunal initial, une communauté urbaine vit le jour. Celle-ci correspondait à une fusion des intercommunalités de Reims Métropole, de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne et de la communauté de communes Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims pour faire la jonction entre les deux premières (Carte n°8).

Carte n°8 : SDCI initial du département de la Marne publié le 12 octobre 2015



Source : Sébastien Steimes, 2016.

Selon le préfet de la Marne, ne pas créer cette communauté urbaine Reims-Châlons aurait été une énorme prise de risque au vu de la réorganisation régionale et de la création du Grand Est. Comme l'a expliqué le préfet Savy, si ce projet de communauté urbaine allait

jusqu'au bout, cet ensemble aurait été la deuxième agglomération la plus importante de la nouvelle grande région avec un peu plus de 300 000 habitants ce qui l'aurait placée derrière l'Eurométropole de Strasbourg. Depuis déjà plusieurs mois, ce projet de fusion entre Reims Métropole et la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne avait été déjà évoqué par Catherine Vautrin, présidente de Reims Métropole et par le maire de Châlons-en-Champagne, Benoist Apparü. Ce projet devait concurrencer dans un premier temps l'Eurométropole de Strasbourg qui est devenue par ailleurs la capitale de la région Grand Est et dans un second temps, le Sillon Lorrain correspondant à un pôle métropolitain composé de la métropole du Grand Nancy, de la communauté d'agglomération de Metz-Métropole, de la communauté d'agglomération Portes de France-Thionville et de la communauté d'agglomération Epinal-Golbey.

Pour répondre à cette concurrence, un autre projet dans le département de la Marne avait été mis sur la table bien avant l'idée d'une communauté urbaine regroupant Reims et Châlons-en-Champagne. L'idée était de créer une métropole en fusionnant les EPCI de Reims, de Châlons-en-Champagne et d'Épernay. Ce projet soutenu par la présidente de Reims Métropole, par le maire de Châlons et par le maire de Reims Arnaud Robinet avait été adopté par l'Assemblée Nationale dans la nuit du 4 au 5 mars 2015. Cependant, ce projet rencontra une certaine hostilité auprès du gouvernement et un nouveau vote la nuit suivante s'y opposa et l'amendement fut rejeté.

C'est pourquoi, la communauté urbaine proposée par le préfet est une solution de secours pour pallier à cette métropole mort-née entre les EPCI de Reims, Épernay et Châlons-en-Champagne. Cependant, ce premier projet de périmètre des EPCI marnais va rencontrer une vive opposition auprès d'une majorité des élus marnais et notamment auprès des maires du secteur rémois.

2.2.2.2. Une opposition vive face au premier projet de restructuration intercommunale

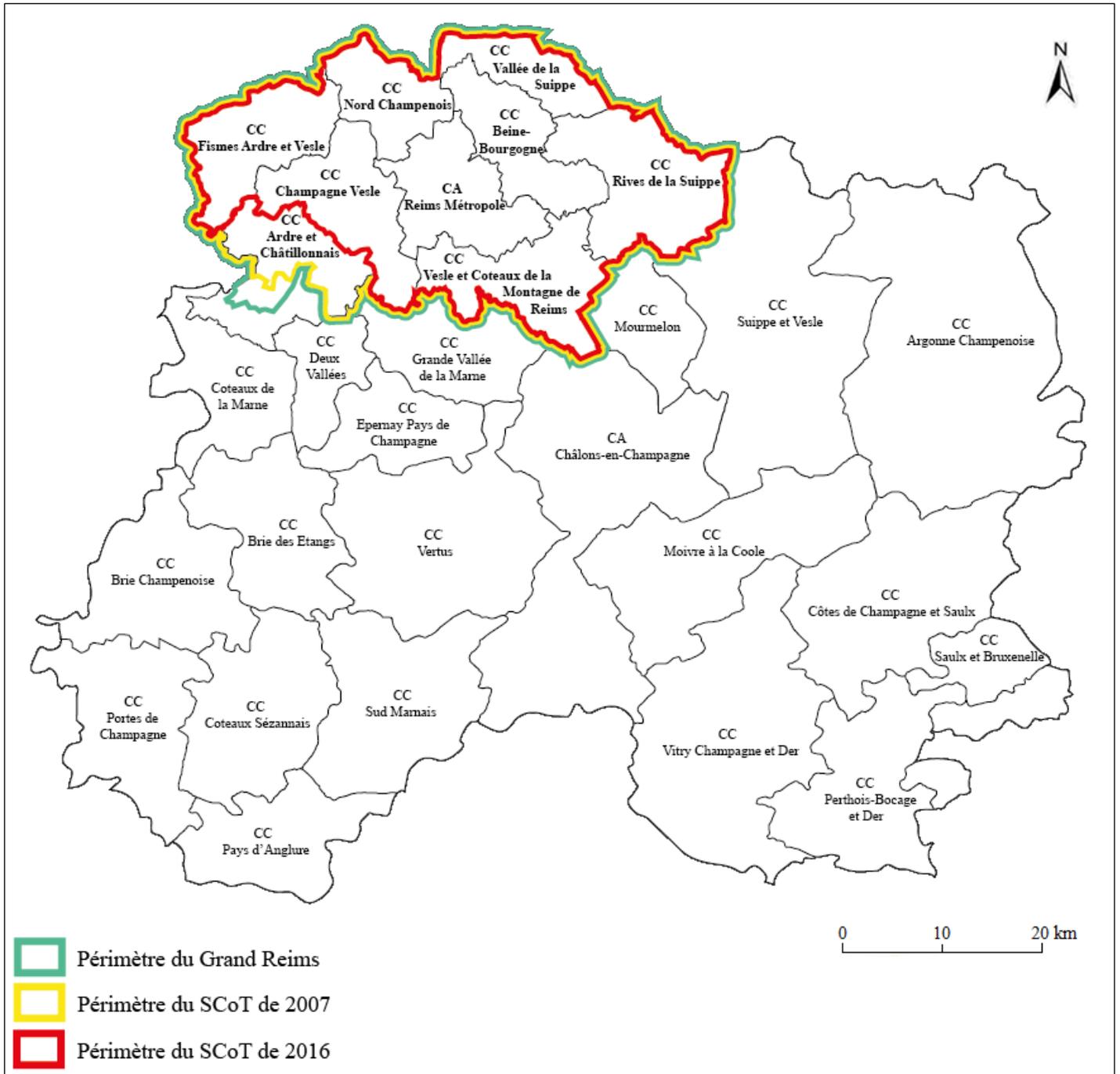
Après la publication de cette première carte intercommunale, les élus du département de la Marne avaient jusqu'à la date du 15 décembre pour donner leur avis sur celle-ci auprès des 48 membres de la CDCI. Dès la présentation de la carte intercommunale, une première opposition s'est fait entendre sur le fait que cette communauté urbaine Reims/Châlons allait découper le département de la Marne du nord au sud en deux parties. Cette opposition vient d'Yves Détraigne qui est le maire de Witry-lès-Reims et le président de l'association des maires de la Marne. Comme il l'explique plus en détails, cette carte intercommunale ne respecte pas les bassins de vie ce qui est vrai, alors que la loi NOTRe précisait que les nouvelles intercommunalités créées devaient avant tout respecter les limites des bassins de vie (Annexe 3). Avec cette fusion de l'EPCI de Reims et de Châlons, on était plus dans une logique de territoire économique que dans une logique de bassin de vie.

On voit donc un véritable retournement de situation se profilant dès la fin du mois d'octobre et tout au long du mois de novembre 2015. Comme l'a expliqué Catherine Vautrin, présidente de Reims Métropole, la carte présentée par le préfet a été un électrochoc pour les élus du secteur rémois qui jusqu'à présent rejetait l'idée d'une fusion avec Reims Métropole. Comme nous l'avions observé en 2011, un projet ambitieux de Reims Métropole avait souhaité la fusion de plusieurs communautés de communes autour de cette communauté d'agglomération ajoutant ainsi 45 nouvelles communes à Reims Métropole. Cependant, ce projet ambitieux avait été rejeté par une grande partie des élus du secteur rémois ne voyant pas d'un bon œil une structure aussi vaste. En novembre 2015, la volonté des élus proche de

Reims était tout autre. Un contre-projet mené par Yves Détraigne souhaitait la création d'un Grand Reims avec comme noyau central la ville de Reims et que cette intercommunalité respecte le bassin de vie rémois. Le 21 novembre 2015, une réunion des maires de la périphérie rémoise a montré clairement que le contre-projet séduisait une grande majorité de ces élus. Le fait que l'avis des maires sur la question est autant changé en à peine quatre ans est en partie le résultat de la création des nouvelles grandes régions qui est une grande source de préoccupation pour les élus devant intégrer ces nouvelles mégastructures régionales comme c'est le cas de la région Grand Est (Annexe 3).

Yves Détraigne souhaite donc que le périmètre du Grand Reims respecte le périmètre du bassin de vie rémois correspondant au SCoT constituant ainsi au départ une intercommunalité de 141 communes regroupant 293 000 habitants (Carte n°9).

Carte n°9 : Périmètres des SCoT de 2007, de 2016 et du futur Grand Reims



Source : Sébastien Steimes, 2016.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un projet territorial cherchant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles en matière de paysage, d'environnement, d'habitat, d'aménagement commercial et avant tout de mobilité. Le projet intercommunal d'Yves Détraigne va dans ce sens avec la volonté de voir émerger une communauté urbaine respectant les limites du bassin de vie rémois que le SCoT représente parfaitement.

A cette volonté des élus de la périphérie rémoise de constituer une communauté urbaine du Grand Reims s'ajouta une faible volonté de la part de la présidente de Reims Métropole Catherine Vautrin et du maire de Reims Arnaud Robinet de continuer sur la voie

d'une fusion avec Châlons-en-Champagne. Ceci s'explique par le fait que la carte initiale ne correspondait pas à certaines de leurs demandes qui avaient été faites auprès du préfet avant la présentation de cette carte intercommunale du 12 octobre. Les demandes de Catherine Vautrin et d'Arnaud Robinet étaient que le pôle de compétitivité de l'IAR financée par Reims Métropole et que la communauté de communes Champagne Vesle comprenant la zone commerciale de Thillois soient intégrés à la future communauté urbaine de Reims – Châlons-en-Champagne. Comme nous pouvons le constater sur la carte déterminée par le préfet, ces deux demandes n'ont pas été retenues ce qui explique que le projet initial manqua de soutiens dès sa publication. De plus, il faut ajouter à cela que le président de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne Bruno Bourg-Broc, a montré à plusieurs reprises sa réticence à ce projet de communauté urbaine qui selon lui représentait un risque pour Châlons-en-Champagne si elle venait à fusionner avec Reims Métropole ayant un poids beaucoup plus important que Châlons.

Face à ce revirement de situation, seul le maire de Châlons-en-Champagne Benoist Apparu souhaita poursuivre vers cette communauté urbaine. Selon lui, ce qui a fait pencher la balance, c'est la pression des maires des communes de la périphérie rémoise souhaitant créée plutôt un Grand Reims.

Jusqu'au 11 décembre, l'ensemble des communes, des EPCI à fiscalité propre mais aussi les syndicats intercommunaux et mixtes pouvaient donner leur avis sur la carte du préfet Savy. Sur les 699 EPCI, communes et syndicats mixtes qui ont été saisis, 81% des structures ont délibéré. Sur ces 81%, 57% étaient favorables ou réputées favorables au projet de schéma car il faut prendre en compte les absences de délibérations qui sont considérées comme favorables d'office (Arrêté préfectoral, 2016). Par la suite, la mise en place d'une commission d'audition des élus a été décidée par la CDCI. Cette commission auditoire qui a eu lieu du 16 au 18 décembre 2015 a entendu 24 des 30 EPCI à fiscalité propre composant le département de la Marne.

A partir de là, tous les avis acquis au cours du mois de décembre ont été transmis aux 48 membres composant la CDCI. Comme nous le savons, la CDCI a trois mois pour délibérer et amender à la majorité des deux tiers de ses membres la carte initialement proposée par le préfet. La CDCI s'est réunie à trois reprises les 7, 18 et 25 mars 2016. Au cours de ces séances, huit amendements ont été adoptés pour modifier la carte intercommunale.

Le troisième de ces amendements proposé par Catherine Vautrin, Arnaud Robinet et Yves Détraigne entre autres, demandait la création d'une communauté urbaine issue de la fusion-extension de la communauté d'agglomération Reims Métropole et des communautés de communes du Nord Champenois, Beine-Bourgogne, Champagne Vesle, Fismes Ardre et Vesle, de la Vallée de la Suippe, des Rives de la Suippe, Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims ainsi que 18 communes de la communauté de communes Ardre et Châtillonnais (Carte n°10).

Le SDCI de la Marne nouvellement amendé a été arrêté par le nouveau préfet de la Marne Denis Conus à la date limite du 31 mars 2016.

Carte n°10 : Communauté urbaine du Grand Reims



5 km

- CA Reims Métropole
- CC Ardre et Châtillonnais
- CC Beine-Bourgogne
- CC Champagne Vesle
- CC de la Vallée de la Suippe
- CC du Nord Champenois
- CC Fismes Ardre et Vesle
- CC des Rives de la Suippe
- CC Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims

2.2.3. Description de la nouvelle communauté urbaine du Grand Reims

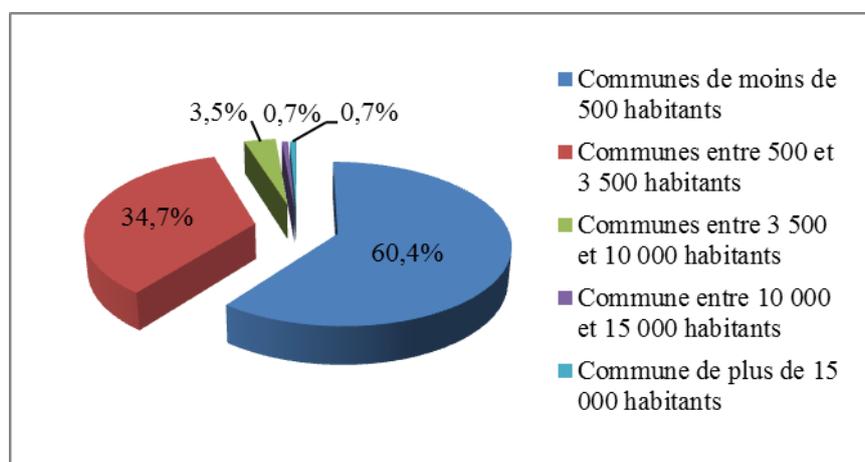
Tableau n°6 : Population et nombre de communes des EPCI composant le Grand Reims

EPCI	Nombre de communes	Population totale	Population en %
Reims Métropole	16	223 787	75,06
Champagne Vesle	33	13 579	4,55
Fismes Ardre et Vesle	20	13 148	4,41
Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims	17	10 698	3,59
Beine Bourgogne	9	10 219	3,43
Nord Champenois	12	8 886	2,98
De la Vallée de la Suippe	7	8 573	2,88
Des Rives de la Suippe	12	5 961	2,00
Ardre et Châtillonnais	18	3 303	1,11
Communauté urbaine du Grand Reims	144	298 154	100

Source : Sébastien Steimes, 2016.

Comme nous le montre ce tableau, la communauté urbaine du Grand Reims se compose de 144 communes regroupant 298 154 habitants. Cette fusion-extension de Reims Métropole a pour conséquence de faire du Grand Reims la deuxième intercommunalité la plus peuplée de la région Grand Est derrière l'Eurométropole de Strasbourg qui comptabilise 473 187 habitants. Cependant, on constate dans un second temps que la population est inégalement répartie au sein de cette communauté urbaine. La majorité de la population se concentre dans la communauté d'agglomération de Reims Métropole. Si on s'intéresse au nombre d'habitants par commune du Grand Reims, on observe que plus de 60% des communes ont moins de 500 habitants et que 95% des communes ne dépassent pas les 3 500 habitants (Figure n°2).

Figure n°2 : Répartition des habitants selon les communes de la CU du Grand Reims



Source : Sébastien Steimes, 2016.

De plus, cinq des sept communes de plus de 3 500 habitants, à savoir Reims, Tinqueux, Bétheny, Cormontreuil, Fismes, Witry-lès-Reims et Saint-Brice-Courcelles sont situées dans le périmètre de Reims Métropole avec notamment la ville de Reims qui concentre à elle seule 186 505 habitants.

Une telle répartition de la population dessine une intercommunalité où la population se concentre essentiellement dans le périmètre de l'unité urbaine de Reims avec un peu plus de 223 000 habitants avec une densité de 2214 hab. /km² et une vaste zone périurbaine et rurale où se concentre environ 80 000 habitants. Avec sa superficie de 1471,47 km² et une faible densité de population de 199 hab. /km², la communauté urbaine du Grand Reims représente un cas tout à fait atypique si on la compare à d'autres intercommunalités que ce soit par rapport aux dix communautés urbaines existantes ou par rapport à certaines métropoles (Tableau n°7).

Tableau n°7 : Nombre de communes, population, superficie et densité de population des communautés urbaines et de plusieurs métropoles par rapport au Grand Reims

EPCI	Nombre de communes	Population	Superficie (km ²)	Densité de population (hab. /km ²)
Communauté urbaine				
Grand Paris Seine et Oise	73	404 183	506,79	798
Saint-Étienne Métropole	45	390 550	570	685
Communauté urbaine du Grand Reims	144	298 154	1471,47	199
Perpignan Méditerranée Métropole	36	283 173	655,84	432
Angers Loire Métropole	34	270 033	553,06	492
Le Grand Dijon	24	251 179	239,95	1054
Le Mans Métropole	14	201 855	217,74	914
Dunkerque Grand littoral	18	200 104	299,89	669
Communauté urbaine d'Arras	39	95 035	263	390
Communauté urbaine Creusot-Montceau	27	95 500	437,87	215
Communauté urbaine d'Alençon (CUA)	36	57 490	374,98	145
Métropole				
Métropole du Grand Paris	131	6 968 051	814	8560
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	92	1 841 459	3148	585
Eurométropole de Strasbourg	28	473 187	315,93	1498
Rennes Métropole	43	420 707	704,94	597
Métropole du Grand Nancy	20	262 445	142,3	1799

Source : Sébastien Steimes, 2016.

Tout d'abord, on constate que le Grand Reims est la communauté urbaine intégrant le plus de communes dans son périmètre intercommunal si on la compare aux dix autres. Elle comprend deux fois plus de communes que la communauté urbaine du Grand Paris Seine et Oise étant la deuxième en nombre de communes par rapport aux autres. Par conséquent, il existe un énorme fossé entre la communauté urbaine du Grand Reims et les autres communautés ayant un nombre de communes nettement moindre et ne dépassant pas la barre

symbolique des 100 communes. A cela, on peut ajouter que même la métropole du Grand Paris comporte moins de communes que la communauté du Grand Reims.

Pour englober autant de communes, l'intercommunalité rémoise a dû considérablement étendre son périmètre intercommunal. Comme nous le savons, sa superficie correspond à 1471,47 km². Avec une telle superficie, le Grand Reims représente la communauté urbaine la plus étendue jamais créée. Perpignan Méditerranée Métropole est la deuxième communauté urbaine la plus vaste avec un territoire intercommunal deux fois moins important correspondant à une superficie de 655,84 km². Le Grand Reims est le deuxième EPCI (comprenant les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles) ayant la plus grande superficie en France Métropolitaine derrière la métropole d'Aix-Marseille-Provence avec une superficie de 3148 km² (Carte n°3).

Une intercommunalité étendue sur une si grande superficie mais avec une population totale de seulement 298 154 habitants ce qui a pour conséquence une densité de population assez faible si on la compare à d'autres communautés urbaines. Comme nous le constatons, la densité de population n'est que de 199 hab. /km² ce qui en fait la deuxième communauté urbaine ayant la plus faible densité. Le Grand Dijon a une densité cinq fois plus importante comprenant 1054 hab. /km². Le Grand Reims a une densité de population nettement en dessous de la densité moyenne de toutes les communautés urbaines s'établissant à environ 545 hab. /km².

Cette étude comparative entre communautés urbaines selon ces trois éléments nous expose la spécificité de cette structure intercommunale qui sera officiellement créée le 1^{er} janvier 2017.

C'est pourquoi, une telle structure implique de nouveaux enjeux à prendre en compte qui n'existent pas dans les autres EPCI à fiscalité propre.

Même si comme on l'a vu précédemment, le Grand Reims respecte les limites du bassin de vie rémois et par conséquent laisse supposer l'existence possible d'habitudes de travail entre toutes ces communes, la communauté urbaine du Grand Reims se compose d'une ville centre très dense entourée d'une grande zone rurale comprenant des communes semi-rurales et rurales. C'est pourquoi, le Grand Reims doit développer un nouveau modèle urbain-rural afin que toutes les communes puissent s'entendre entre elles. Cela passe notamment par une anticipation et une mise en œuvre progressive de cette communauté urbaine.

2.3. La phase de mise en œuvre de la communauté urbaine du Grand Reims

A partir du 31 mars 2016 et l'adoption par le préfet de cette nouvelle carte intercommunale, le processus de mise en œuvre du SDCI a démarré. La mise en œuvre du SDCI ne veut pas dire que le projet de périmètre a été validé définitivement étant donné que chaque conseil municipal et EPCI doivent encore se prononcer dans un délai de 75 jours à partir du 15 juin sur leur intégration dans ces nouveaux EPCI créés, fusionnés ou ayant connu une extension de périmètre. Les avis de toutes les communes et EPCI seront recueillis en septembre afin de savoir si la majorité qualifiée est atteinte pour valider le périmètre ou s'il doit être revu selon un processus que l'on a déjà exposé précédemment dans notre réflexion.

Dans le cadre de la communauté urbaine du Grand Reims, les premiers mois de cette phase de mise en œuvre de mars à juin a été un moyen de commencer ce processus de transformation en communauté urbaine selon une méthode participative mise en place par Reims Métropole.

Cette méthode participative retenue par Reims Métropole et les anciennes communautés de communes a été d'établir quatre ateliers de travail pour chaque communauté de communes avec quatre thèmes préparant l'organisation et le fonctionnement de cette structure composée de 144 communes. Ces quatre ateliers de travail a pour objectif d'identifier les enjeux majeurs et les priorités de la fusion de ces dix EPCI en une seule communauté urbaine et de définir les prochaines conditions de travail partenarial.

Ces ateliers ont eu lieu dans chaque communauté de communes une fois par mois, du mois de mars au mois de juin 2016.

2.3.1. Les quatre ateliers de travail préparatoires au Grand Reims

Ces ateliers de travail ont été ouverts à l'ensemble des 144 maires de la communauté urbaine du Grand Reims dans le but d'aborder plusieurs thèmes qu'il est nécessaire de développer pour mener à bien ce processus de transition entre cette communauté d'agglomération et ces neuf communautés de communes qui étaient indépendantes les unes des autres jusqu'à maintenant et qui ne formeront plus qu'une seule et même intercommunalité à partir du 1^{er} janvier 2017.

2.3.1.1. *Le pacte financier et fiscal*

Le premier atelier avait pour thème la fiscalité de cette nouvelle entité intercommunale. Chacune des huit anciennes communautés de communes et la communauté d'agglomération de Reims avait un régime fiscal différent variant entre une fiscalité additionnelle ou une fiscalité professionnelle unique. Les communautés de communes qui avaient jusque-là une fiscalité additionnelle vont devoir changer de régime fiscal étant donné que les communautés urbaines ont obligatoirement comme type de régime fiscal, celui de la fiscalité professionnelle unique. Un changement de fiscalité et la fusion d'une intercommunalité aussi vaste pose la question surtout pour les petites communes rurales, d'une augmentation des taux d'imposition pour les ménages et les entreprises. Comme l'avait expliqué le préfet Jean-François Savy dès la constitution de la première carte intercommunale, le lissage entre les différents taux appliqués dans les EPCI connaissant une fusion comme dans le cadre de la communauté urbaine du Grand Reims pourra s'étaler sur une période de 13 ans afin que les contribuables ne soient pas impactés de manière agressive dès la création des nouveaux EPCI.

Pour cela, ce premier atelier avait pour objectif d'analyser les dispositifs fiscaux de cette future fusion en communauté urbaine. Cet atelier devait aboutir à la rédaction d'un pacte financier et fiscal régissant les relations financières entre les communes et la communauté urbaine. Celui-ci sera adopté par l'ensemble des communes permettant une neutralité budgétaire et fiscale pour les collectivités locales et les contribuables (ménages et entreprises) sur l'ensemble du territoire de cette nouvelle structure intercommunale.

2.3.1.2. *Les compétences et leurs modalités d'exercice*

En ce qui concerne le deuxième atelier, celui-ci avait pour but d'établir les principes fondateurs de l'organisation et de la territorialisation des compétences de la nouvelle communauté urbaine.

Tout d'abord, l'exercice de ces compétences doit respecter les spécificités de chacun des territoires garantissant le même niveau de service public existant avant l'extension de l'intercommunalité. Les compétences spécifiques de chacune des huit intercommunalités et des 18 communes de la neuvième intercommunalité devront faire partie des compétences assurées par la communauté urbaine si elles ont été définies comme telles par l'intérêt communautaire. La période d'exercice de ces compétences spécifiques s'étendra sur une période de deux ans. Au-delà de ces deux ans, les modalités d'exercice de ces compétences facultatives selon les territoires des anciens EPCI seront redéterminées.

Afin d'assurer ces services et ces compétences correctement, une gouvernance de proximité sera mise en place. Pour cela, il est prévu la création de pôles administratifs de proximité qui permettront d'assurer le relais technique auprès des maires et mettront en œuvre sur les territoires, les actions décidées par la communauté urbaine pour une meilleure gestion quotidienne et déconcentrée des services de proximité. La création de ces pôles est le point essentiel pour une gestion maîtrisée de ce vaste territoire regroupant 144 communes. C'est pourquoi, ils correspondront aux anciennes communautés de communes et seront donc en prise directe avec les citoyens. Cependant on peut se poser des questions sur la réelle efficacité de ces pôles et le coût que cela engendre pour l'intercommunalité comme nous le verrons dans notre dernière partie.

Enfin, tous les investissements réalisés par la communauté urbaine devront être obligatoirement déterminés en accord avec les maires concernées par ces investissements. On cherche encore une fois à renforcer la coopération entre les conseils municipaux et la structure intercommunale comme nous allons le constater avec le thème du troisième atelier de travail préparant la transformation de ces communautés de communes en communauté urbaine.

2.3.1.3. La charte de gouvernance

L'élaboration d'une charte de gouvernance aura pour principal objectif d'assurer l'équité entre toutes les communes et les EPCI préexistants préservant dans un second temps le pouvoir des maires et la place des communes dans la future gouvernance de la communauté urbaine. On constate la volonté de rassurer avant tout les petites communes rurales intégrant cette grande communauté urbaine en établissant certaines règles qui laissent penser qu'aucune mainmise d'une commune ou d'une structure intercommunale sur les autres ne sera possible.

De plus, cette charte de gouvernance précise que les divers engagements antérieurs pris par les conseils municipaux seront repris par la communauté urbaine ce qui avantage les mairies.

Enfin, cette charte doit permettre aux agents des anciens EPCI et des diverses communes de devenir des agents de la communauté urbaine tout en restant sur leur même lieu de travail comme c'était le cas avant cette fusion intercommunale.

Cette charte de gouvernance reprend de plus certains éléments développés dans les modalités d'exercice des compétences.

Pour compléter ces trois ateliers de travail, un quatrième a été entrepris pour aborder la question du territoire intercommunal.

2.3.1.4. Un projet de territoire

Ce quatrième atelier visait à l'élaboration d'une stratégie de territoire cohérente avec le partage d'une vision commune sur l'avenir de la communauté urbaine du Grand Reims, tout en essayant de préserver au maximum sa diversité territoriale (urbaine-périurbaine-rurale). Ce projet de territoire doit aboutir à un renforcement de cette future intercommunalité

avec comme principal objectif, un développement multisectoriel de ce territoire. Pour en arriver à cela, il est nécessaire qu'il y ait une cohésion entre toutes les communes avec des engagements réciproques pour faire du Grand Reims, un territoire attractif économiquement.

Ces quatre ateliers de travail auxquels ont participé les conseils municipaux et les EPCI ont contribué à amorcer la mise en œuvre d'une communauté urbaine qui n'en est encore qu'au stade provisoire en attendant les délibérés des EPCI et des conseils municipaux concernés par cette fusion intercommunale.

Cependant, comme nous l'avons constaté, on peut retenir de ces ateliers, quatre principes fondateurs régissant la création de cette communauté urbaine garantissant une équité entre tous les EPCI et les communes membres, une neutralité financière et fiscale pour les communes et les contribuables (ménages et entreprises), une territorialisation efficace de l'exercice des compétences avec la création de pôles de proximité et le respect des personnels (maintien des agents déjà établis dans les EPCI propre à eux) et une dynamique et une complémentarité des territoires urbains, périurbains et ruraux grâce à l'élaboration d'une stratégie de territoire pour une action commune.

Après s'être intéressé aux divers enjeux que représente la construction d'une telle communauté urbaine regroupant autant de communes, nous allons nous intéresser au conseil communautaire qui aura en charge cet EPCI de 300 000 habitants.

2.3.2. Le conseil communautaire du Grand Reims

Un EPCI se compose d'un organe exécutif (président du conseil + bureau) et d'un organe délibérant correspondant au conseil communautaire. Dans le cadre d'une communauté urbaine, le nombre de sièges était normalement déterminé par un tableau émanant du code général des collectivités territoriales de 2016. Si on suit ce tableau que l'on a reproduit plus haut dans notre étude (Tableau n°4), la communauté urbaine du Grand Reims ne devrait avoir que 72 conseillers communautaires car celle-ci ne regroupera que 298 154 habitants au total. Cependant, la spécificité du Grand Reims de comporter 144 communes rend caduque la loi déterminant le nombre de sièges selon la population étant donné qu'il doit y avoir au moins un représentant pour chaque commune. C'est pourquoi, il a été décidé que la communauté urbaine du Grand Reims aurait un conseil communautaire composé de 205 sièges et ils ont été répartis entre les anciens EPCI suivant le tableau ci-dessous (Tableau n°8) :

Tableau n°8 : Répartition des sièges du conseil communautaire entre les anciennes structures intercommunales de la communauté urbaine du Grand Reims

EPCI	Nombre de sièges	Pourcentage du nombre de sièges par EPCI
Reims Métropole	77	37,56%
Champagne Vesle	33	16,10%
Ardre et Châtillonnais	18	8,78%
Nord Champenois	12	5,85%
Fismes Ardre et Vesle	20	9,76%
Beine Bourgogne	9	4,39%
Des Rives de la Suippe	12	5,85%
De la Vallée de la Suippe	7	3,42%
Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims	17	8,29%
Communauté urbaine du Grand Reims	205	100,00%

Source : Sébastien Steimes, 2016.

Pour les anciennes communautés de communes, on constate que le nombre de sièges correspond exactement au nombre de communes ce qui veut dire que la règle est respectée et qu'il y a au moins un représentant pour chaque commune.

Cependant, on peut observer que la communauté d'agglomération de Reims Métropole composée de 16 communes obtient au final 77 sièges. Cela permet par conséquent à Reims Métropole de représenter un pourcentage beaucoup plus élevé de conseillers communautaires par rapport aux autres structures intercommunales. Cette répartition des sièges permet donc à Reims Métropole de garder une certaine emprise étant donné que plus d'un tiers du conseil communautaire sera composé de conseillers issus de l'agglomération rémoise. Néanmoins, même si Reims Métropole est surreprésentée par rapport aux autres communautés au sein du conseil, celle-ci est dans un même temps sous-représentée si l'on prend en compte la population qu'elle regroupe et qui correspond à plus de 75% de la population totale de la future communauté urbaine du Grand Reims. Ceci s'explique par l'obligation aux communes membres d'avoir au moins un siège au sein du conseil et donc même si une commune comporte moins de 100 habitants, celle-ci doit être par conséquent représentée ce qui clairement joue en défaveur de Reims Métropole.

Malgré cette situation assez particulière, on observe tout de même une certaine mainmise de Reims Métropole sur cette future intercommunalité et sur les prochaines décisions qui seront prises à partir de 2017 même si la charte de gouvernance garantit l'équité entre les anciennes EPCI et les communes membres de cette nouvelle entité intercommunale comme il a été proposé dans les quatre ateliers de travail mis en place par Reims Métropole. Cependant, on constate qu'en plus de la supériorité numérique des conseillers de Reims Métropole au sein de l'organe délibérant, le bureau qui est une composante de l'organe exécutif va connaître aussi une répartition des délégués en faveur de Reims Métropole. Sur les 205 conseillers communautaires, 60 seront désignés pour constituer le bureau. Sur ces 60 délégués, 25 représenteront Reims Métropole et les 35 autres sièges représenteront les autres communautés de communes. Enfin, comme l'a exprimée dès le début Catherine Vautrin, présidente actuelle de Reims Métropole, celle-ci souhaite se présenter pour devenir la future présidente de la nouvelle communauté urbaine du Grand Reims.

Au vu de tous ces éléments, on peut affirmer que Reims Métropole aura un poids considérable dans la prise de décision et dans la gestion de cette intercommunalité. Cette communauté d'agglomération est l'actrice clef de ce nouvel ensemble territorial ce qui peut

généraliser des craintes chez certains maires de petites communes rurales voyant d'un mauvais œil, la soumission de leur commune à sa politique. Comme nous le verrons dans notre dernière partie, le monopole de Reims Métropole est source de nombreuses interrogations et de craintes, notamment pour les petites communes rurales de moins de 500 habitants représentant plus de 60% des 144 communes de cette structure intercommunale.

En conclusion, ce deuxième chapitre nous a permis de déterminer les extensions successives de l'intercommunalité rémoise sur plus de 50 ans. On a pu donc analyser en détails, l'évolution progressive de cette intercommunalité rémoise, passant d'un district (1964) à une communauté de communes (2002), puis d'une communauté de communes à une communauté d'agglomération (2004) comprenant 16 communes à partir de 2013 pour enfin devenir une communauté urbaine avec un dimensionnement unique n'ayant pas d'équivalent. Cette dernière extension de l'intercommunalité rémoise, conséquence directe de la nouvelle législation intercommunale appliquée par la loi NOTRe a connu plusieurs rebondissements avant d'en arriver au périmètre final arrêté par décret le 31 mars 2016. Bien que le projet initial pour Reims Métropole fût de fusionner avec la communauté d'agglomération de Châlons, un autre projet se développa en parallèle et prit l'ascendant dans les esprits des élus du bassin rémois.

Cette communauté urbaine du Grand Reims regroupant plus 298 154 habitants représente pour la majorité des élus, un moyen de peser face à l'Eurométropole de Strasbourg et à un Sillon Lorrain extrêmement attractif dans cette région Grand Est. Cependant la mise en place de cette communauté urbaine nécessite de prendre en compte les défis et les obstacles pour organiser et faire fonctionner une structure intercommunale correspondant à un des EPCI regroupant le plus de communes en France.

C'est pourquoi, quatre ateliers de travail abordant quatre thèmes déterminants (la fiscalité, la gouvernance, les compétences, le territoire) ont été mis en place pour assurer ce processus de transition vers cette communauté urbaine et créer une cohésion entre les 144 communes qui appartiendront à une même et seule intercommunalité dans les prochains mois.

Cependant, de par ses caractéristiques spécifiques, la communauté urbaine de Reims est une intercommunalité qui est source de nombreuses interrogations pouvant remettre en cause la viabilité de ce projet. Comme nous allons le voir dans cette dernière partie, la communauté urbaine du Grand Reims n'en est encore qu'au stade de projet et doit donc faire face à de nombreux obstacles qu'une intercommunalité dite « XXL » doit éviter pour mener à bien un projet aussi ambitieux. On constatera notamment que ce projet n'obtient pas encore l'aval de tous les maires affirmant l'existence d'une mainmise de Reims Métropole et émettant de nombreux doutes sur l'efficacité des dispositions prises pour organiser et faire fonctionner une intercommunalité regroupant autant de communes dans un périmètre aussi étendu.

Chapitre 3 :
3. La nouvelle intercommunalité du Grand Reims en question

Au 1^{er} janvier 2017, la nouvelle structure intercommunale du Grand Reims verra le jour dans le département de la Marne. La constitution de ces intercommunalités dites XXL comme nous le constatons dans la Marne ou dans d'autres départements de France métropolitaine est le résultat d'un mouvement engagé par l'Etat visant à renforcer les compétences et à mutualiser les ressources des communautés de petite taille inadaptées aux nouveaux enjeux principalement économiques. C'est pourquoi, une succession de réformes obligèrent certains EPCI à fusionner ensemble pour répondre à l'augmentation du seuil limite de population imposée par la loi, dans un premier temps fixé à 5 000 habitants puis étendu à 15 000 habitants avec la récente loi NOTRe de la nouvelle réforme territoriale engagée en 2014.

On peut catégoriser ces communautés XXL selon deux types à partir du nombre de communes qu'elles englobent.

Tout d'abord, on définit la première catégorie de grandes intercommunalités lorsque celles-ci regroupent entre 50 et 100 communes.

La seconde catégorie que l'on désigne de très grandes intercommunalités sont beaucoup moins nombreuses que les précédentes et doivent regrouper au moins une centaine de communes comme c'est le cas de la communauté urbaine du Grand Reims.

Statistiquement, on constate une nette progression depuis 2010 de ce type de structures intercommunales que l'on dénombrait à environ 46 au-delà de 50 communes en 2015 et que l'on dénombre à environ 136 après la loi NOTRe et la hausse importante du seuil de population des EPCI à 15 000 habitants. Si on s'intéresse de plus près aux très grandes intercommunalités, on en compte environ 14 à plus de 100 communes avec 5 ayant plus de 140 communes.

Sur ces 14 EPCI regroupant plus de 100 communes, seul le Grand Reims représente une des formes les plus intégrées de coopération intercommunale. Les 13 autres projets de fusion ont comme finalité de constituer une forme nettement plus souple de coopération entre les communes membres avec la création de communautés de communes. Une communauté urbaine possède un plus grand nombre de compétences transférées aux communes et qui lui ont été transmises en plus des six compétences obligatoires qu'elle doit exercer.

Le fait que le Grand Reims correspond à une communauté urbaine a comme conséquence de faire de celle-ci, un cas unique en son genre. Cette spécificité est source de nombreuses interrogations chez les maires des petites communes rurales rejoignant une telle intercommunalité. De plus, son dimensionnement et sa superficie de 1471 km² correspondant à 1/5^{ème} du département de la Marne peut poser un certain nombre de problématiques au niveau de l'organisation et du fonctionnement.

Même si le périmètre de cette communauté urbaine peut paraître extrêmement vaste, celui-ci respecte néanmoins les limites du bassin de vie rémois comme l'Etat l'avait déclaré à de nombreuses reprises en souhaitant que les limites des nouveaux EPCI fusionnés correspondent au moins aux bassins de vie afin que la mise en œuvre de ces structures de coopération soit facilitée et que cela permette dans un deuxième temps de rassurer les élus locaux qui verraient d'un mauvais œil la constitution de ces technostructures mettant en danger la proximité qui pouvait exister auparavant entre les citoyens et leur intercommunalité.

Cependant, comme l'explique François Tacquard, il faut différencier le bassin de vie rural du bassin d'emploi (Tacquard, 2016). Si on doit définir le bassin de vie rural, celui correspond à un regroupement de 10 à 40 communes autour d'un bourg centre ou d'une petite ville où se trouve en général un collège, un supermarché, etc. C'est cette échelle qui avait été privilégiée jusqu'à maintenant de manière générale pour constituer les communautés de

communes et comme il était possible d'observer jusqu'à aujourd'hui avec les huit communautés de communes entourant la communauté d'agglomération de Reims Métropole. Pour ce qui est du bassin d'emploi, celui-ci a une taille beaucoup plus grande que le bassin de vie rural et comprend entre 60 et 150 communes polarisées autour d'une moyenne ou grande ville offrant des services beaucoup plus importants. Ce bassin d'emploi est organisé par les SCoT et les syndicats de « Pays » et correspond à l'échelle choisie pour constituer ces nouvelles grandes communautés qui seront effectives à partir de 2017. Cependant, une organisation des communautés de communes rurales à l'échelle du bassin d'emploi ne permet plus d'avoir cette proximité avec les habitants que proposait le bassin de vie rural. Si on en revient au cas du Grand Reims, les huit communautés de communes constituant la communauté urbaine du Grand Reims sont particulièrement confrontées à ce problème ainsi qu'à d'autres enjeux qu'il sera nécessaire d'analyser en détails afin de déterminer les obstacles auxquels sera confrontée dès 2017 cette nouvelle communauté au gabarit hors norme qui réinterroge les fondamentaux de l'intercommunalité.

L'un des premiers défis auquel est confronté le futur Grand Reims est la place des communes et particulièrement la place des petites communes rurales dans ce nouvel ensemble territorial ce qui nécessite d'élaborer une nouvelle gouvernance adaptée à une intercommunalité englobant 144 communes.

3.1. Gouverner à 144 communes, un défi de taille pour le Grand Reims

Les intercommunalités de grande taille, comme l'est la communauté urbaine du Grand Reims, oblige à prendre en compte des défis nouveaux auxquels s'exposent toutes les communautés XXL. Le premier défi est d'assurer une gouvernance qui soit adaptée aux nouveaux enjeux d'une communauté de 144 communes. Ce qui fonctionnait pour une intercommunalité de taille réduite ne s'adapte plus à ces nouvelles structures intercommunales ayant pour la plupart une grande hétérogénéité territoriale associant une zone urbaine très condensée avec une zone rurale très étendue ce qui n'apparaissait pas auparavant avec les communautés de taille moyenne ne regroupant pas plus de 40, 50 communes sur un périmètre réduit. Il est donc nécessaire d'assurer une équité de représentation entre les communes urbaines densément peuplées et les petites communes rurales ne regroupant pas plus de 2000 habitants

3.1.1. La place des maires et des petites communes au sein de cette entité intercommunale

Pour arriver à un fonctionnement adéquat de cette communauté urbaine, il est nécessaire qu'une relation de confiance s'établisse entre les instances de pouvoir de l'intercommunalité et les communes qui font partie de cette structure.

Un des principaux risques est de voir se créer une distance entre la structure intercommunale et les communes membres ce qui empêcherait une bonne circulation de l'information entre la communauté et notamment les petites communes contrecarrant la possibilité de voir s'installer une cohésion entre toutes ces communes. De plus, étant donné que les communes urbaines ont un poids démographique plus important que les petites

communes rurales, cela peut créer un déséquilibre au niveau du pouvoir de décision qui ne serait que dans les mains de la communauté urbaine. Par conséquent, pour arriver à une cohésion entre toutes ces communes, il faut donner à chaque commune, une place qui l'incite à s'investir dans la vie communautaire. C'est pourquoi, Reims Métropole a anticipé cela en organisant un atelier de travail portant sur la création d'une charte de gouvernance comme nous l'avons constaté précédemment. Cette charte de gouvernance promet d'assurer cette équité entre les communes et les anciens EPCI fusionnant ensemble.

Cependant, si on en croit Laurent Combe, maire de la petite commune rurale de Boulton-sur-Suippe de 1710 habitants, la création de cette communauté ne présage rien de bon pour les très petites communes comme la sienne. Tout d'abord, il explique qu'il y aura sûrement une marginalisation des petites communes et qu'il y aura une mainmise de Reims Métropole sur ce nouvel ensemble intercommunal. A plusieurs reprises, celui-ci explique clairement qu'entre Reims Métropole, l'instigateur de ces ateliers de travail et les maires, la coopération est inexistante. Comme il l'affirme, les ateliers mis en place pour anticiper la création de cette communauté urbaine n'ont été organisés qu'aux sièges des anciennes communautés de communes et les maires n'ont par conséquent en aucun cas participé à la réalisation de la charte de gouvernance. Il rajoute de plus que Reims Métropole a exposé le fonctionnement de cette communauté urbaine sans que celui-ci ne puisse donner son avis sur la question (Annexe 2). On constate donc une certaine réticence de la part de ce maire à rejoindre une telle structure. De plus, ce que l'on peut remarquer sur toute la durée de l'entretien, c'est que Laurent Combe ne fait pas la distinction entre Reims Métropole et le Grand Reims ce qui expose encore une fois que pour les maires de communes rurales, cette communauté urbaine du Grand Reims représente et profite avant tout à Reims et non aux huit communautés de communes. Par conséquent, ce déséquilibre entre la ville de Reims et les petites communes rurales comme c'est le cas de Boulton-sur-Suippe peut empêcher d'aboutir à un réel consensus entre les 16 communes de l'unité urbaine de Reims et les communes situées dans la zone rurale.

Comme l'explique le maire de Boulton-sur-Suippe, le choix d'intégrer cette communauté urbaine du Grand Reims a été avant tout un choix par défaut, dû en partie au projet de carte initial du 12 octobre 2015 totalement incohérent qui, selon lui, a créé cet engouement pour rejoindre le Grand Reims et choisir ce qu'il y avait de moins pire. Selon Martine Jolly, la maire de Courcy, il y a eu surtout une résignation chez les maires de petites communes rurales ce qui explique qu'une grande partie a rejoint cette communauté urbaine ne voyant au final, aucune autre alternative (Annexe 4).

La place de ces petites communes rurales est d'autant plus remise en cause si l'on porte attention à leur représentativité au sein du conseil communautaire composé de 205 sièges ce qui complexifie encore un peu plus le fonctionnement de cet EPCI et représente un nouvel obstacle pour arriver à une gouvernance efficace.

3.1.2. Administrer la communauté urbaine du Grand Reims

La loi prévoit que toutes les communes soient représentées au moins par un délégué au sein du conseil communautaire. Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie de notre étude, cela oblige les intercommunalités de très grande taille comme le Grand Reims à mettre en place des instances comportant un grand nombre de délégués que l'on peut définir comme des assemblées pléthoriques et non plus comme de simples conseils. La gouvernance du

Grand Reims illustre cette nouvelle difficulté liée au nombre de délégués. En effet, 205 délégués composeront l'organe délibérant dont 60 seront désignés pour intégrer l'organe exécutif, à savoir le bureau.

Un nombre aussi conséquent de membres représentent de nombreuses contraintes et de nouvelles problématiques à gérer qu'il est nécessaire d'anticiper.

Tout d'abord, pour les petites communes rurales, il peut y avoir une crainte à rejoindre une structure intercommunale composée de plus de 100 conseillers communautaires représentant en majorité les grandes villes. La peur de ne pas être entendu, d'être marginalisé et la crainte d'être dépossédé de leur pouvoir de décision peut expliquer le scepticisme des maires de petites communes à intégrer ces intercommunalités XXL.

Si on s'intéresse à la composition des instances exécutive et délibérative de la future communauté urbaine du Grand Reims, les contraintes énoncées plus haut sont assez visibles en ce qui concerne la représentativité des communes rurales du Grand Reims au sein de ce conseil. Toutes les communautés de communes fusionnant avec Reims Métropole possèdent un nombre de délégués équivalent au nombre de communes les composant alors que la communauté d'agglomération de Reims Métropole possède un nombre de délégués bien supérieur à celui des autres communautés avec au total 77 sièges réparties entre les 16 communes de l'ancienne communauté d'agglomération de Reims Métropole. La répartition du nombre de sièges en faveur de RM est dû au fait que la répartition est calculée selon la proportion démographique de chaque commune et comme les 16 communes de Reims Métropole regroupe 75% de la population totale du futur Grand Reims, cela explique que la représentativité de Reims Métropole au conseil communautaire soit nettement plus élevée que les autres structures intercommunales.

Pour reprendre plus en détails la répartition des sièges au sein de cet organe délibérant, sur les 205 sièges, on comptait 137 sièges de droit et 68 qui ont été répartis à la proportionnelle. La ville de Reims a obtenu 59 sièges à elle-seule, la commune de Tinquieux en a obtenu trois, la commune de Bétheny en a obtenu deux et toutes les autres communes ont obtenu un seul siège.

Le fait que les 16 communes de Reims Métropole possède plus d'un tiers des sièges du conseil communautaire et presque la moitié des sièges au sein de l'organe exécutif crée cette impression de dépossession politique et de ne plus être maître de la situation.

De plus, un conseil communautaire de plus 205 sièges pose un second problème concernant l'organisation des réunions qui aura lieu qu'une seule fois tous les trois mois. Un tel nombre de conseillers peut laisser penser qu'il sera difficile d'assurer un réel débat et une véritable prise de décision lors de ces réunions ne dépassant pas plus que quelques heures. Lorsqu'il s'agissait de communautés avec un organe délibérant ne comprenant qu'une vingtaine de conseillers communautaires, ce système fonctionnait déjà difficilement (Annexe 3). Avec la constitution de ces grandes intercommunalités, ces assemblées pléthoriques représentent une énorme contrainte même si certains élus pensent le contraire et voit cela plutôt comme un atout si l'on arrive à mobiliser le potentiel que peut représenter une si large assemblée et ainsi créer un climat positif de travail. De toute manière pour Martine Jolly, le pouvoir sera essentiellement entre les mains du bureau et le conseil communautaire ne votera que sur quelques points comme le budget (Annexe 4).

Pour répondre aux nombreux défis liés à la gouvernance de ces communautés comme c'est le cas du Grand Reims, de nouvelles pratiques ont été mises en place et ont été

développées ces dernières années dans quelques communautés pour pallier à ces problèmes itinérants à ces nouvelles structures.

3.1.3. Les nouvelles pratiques de gouvernance

Une gouvernance classique n'est plus adaptée aux grandes communautés ce qui oblige les acteurs politiques à développer de nouvelles pratiques afin de surmonter les multiples obstacles que l'on a déterminé précédemment.

Le premier enjeu est donc d'éviter l'apparition d'un effet de noyau où seulement un petit nombre d'élus seraient impliqués et informés et que tous les autres élus resteraient à l'écart du processus de décision. Cette situation est possible dans notre cas étant donné que la communauté de Reims Métropole est celle qui concentre le plus de conseillers communautaires au sein de l'organe délibérant et gère de manière autoritaire, la transition vers cette communauté urbaine si l'on se rapporte aux dires des maires de communes rurales auprès desquels j'ai réalisé ces entretiens. Pour que tous les maires soient impliqués dans ce processus de décision, certaines grandes intercommunalités ont mis en place un conseil au rôle variable où se regroupent tous les maires de l'intercommunalité concernée. On peut en quelque sorte désigner cela comme une instance pivot entre la communauté et la commune. C'est la communauté d'agglomération Loire Forez comprenant 45 communes qui a institutionnalisé ce conseil des maires servant à discuter des choix stratégiques de l'intercommunalité. C'est un moyen d'éviter d'être dans une forme de supracommunalité et de remettre en avant les communes sans lesquelles il n'y aurait pas d'intercommunalité. Cette idée d'une instance des maires a séduit de nombreuses communautés et pour certaines des intercommunalités, la majorité des propositions faites au conseil communautaire passent dans un premier temps devant le conseil des maires. Ce conseil représente une réelle alternative pour des communes rurales se sentant noyées dans une intercommunalité regroupant 144 communes. Comme nous l'a expliqué Yves Détraigne, un conseil des maires sera mis en place pour que les maires ne soient pas mis devant le fait accompli des décisions du conseil communautaire mais sans qu'ils soient décisionnaires, juste à titre consultatif (Annexe 3). La création d'un tel conseil des maires permettrait ainsi de régler plusieurs problématiques.

Dans certains cas, les conseils des maires ont un rôle beaucoup plus poussé en tant qu'instance pivot. Si on prend le cas de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux de 78 communes, le conseil des maires est central dans les prises de décisions et donne le cap à suivre pour cette structure intercommunale. Cette assemblée des élus permet d'alléger le travail du conseil communautaire permettant dans un second temps de déboucher sur un consensus au moment des votes au conseil vu que les sujets ont été préalablement traités. Sans cela, il serait difficile d'avoir un véritable débat avec des réunions du conseil communautaire qui ne dure que quelques heures avec un nombre de conseillers trop importants pour que tout le monde puisse donner son avis et se faire entendre. Associer tous les maires au débat et non plus seulement les délégués communautaires est une pratique de plus en plus utilisée par les grandes et très grandes intercommunalités.

D'autres communautés, comme la métropole Rouen Normandie qui était auparavant la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe, ont mis en place une commission « petites communes » dans le but de donner une vraie place aux petites communes rurales des 71 communes composant son territoire. Pour cela, les délégués communautaires des communes de moins de 4 500 habitants pouvaient intégrer cette

commission représentée au bureau par un vice-président qui leur était dédié. Pour la communauté urbaine du Grand Reims, une commission pour les petites communes serait très intéressante à mettre en place surtout que plus de 95% des communes se situent sous le seuil des 3 500 habitants.

De plus, d'autres outils ont été mis en œuvre par les grandes communautés pour dialoguer et informer tous les élus de l'intercommunalité que ce soit l'ensemble des conseillers intercommunaux et l'ensemble des conseillers municipaux. On constate la mise en place d'infolettres, d'un intranet pour les conseillers ou encore la tenue de rencontres entre les conseillers intercommunaux et municipaux lors de séminaires ou d'autres types de rencontres afin qu'une relation de confiance s'établisse progressivement entre tous les élus du territoire. Ceci se rapproche de l'idée de conférence de territoire qu'Yves Détraigne m'a confié au cours de l'entretien. Cette conférence de territoire regroupera tous les conseillers communautaires et tous les élus municipaux au cours d'une réunion extraordinaire qui aura lieu quelques fois tous les ans (Annexe 3). Cependant, les élus de petites communes rurales comme Martine Jolly voient plutôt cela comme une façon de donner l'illusion que l'on écoute les élus sans pour autant qu'il y ait une réelle écoute (Annexe 4).

Néanmoins, la plupart des grandes et très grandes intercommunalités ont engagé ce processus de légitimation auprès des communes et de leurs maires en développant de nouveaux modèles de gouvernance rompant avec une gouvernance classique inadaptée à ce genre de structures.

La communauté urbaine du Grand Reims a anticipé la conception de sa future gouvernance. L'écriture d'une charte de gouvernance n'est qu'un premier pas dont l'objectif est de légitimer cette nouvelle structure auprès des élus en assurant une équité entre toutes les communes. De plus, Catherine Vautrin a instauré récemment un droit de veto pour tous les maires ce qui renforce encore une fois cette idée que les communes ont une place importante dans cette structure intercommunale. La création de ces nouveaux organes rassemblant tous les élus (conférences, conseils, etc...) permet d'assurer cette proximité qui est une grande source de préoccupation chez les acteurs politiques. Maintenir le contact entre toutes les communes membres est un enjeu considérable pour le Grand Reims afin de relever le double défi de la dimension et de l'hétérogénéité de son périmètre caractérisé par un territoire composite (urbain, périurbain et rural).

C'est pourquoi des pôles de proximité seront créés à partir des anciens sièges des huit communautés de communes. Comme l'explique Yves Détraigne, le maire ne doit pas être obligé de monter à Reims pour avoir un interlocuteur compétent. Ces instances de déconcentration des services assureront cette proximité entre les élus et la communauté (Annexe 3).

D'autres grandes communautés ont découpé leur territoire en plusieurs secteurs comme c'est le cas de communauté d'agglomération Loire Forez. Ces secteurs de proximité ont été conçus pour éviter qu'un éloignement politique se crée et que ces secteurs soient des lieux de dialogues pour les élus. Ils sont équivalents aux pôles de proximités sauf que certaines communautés sont allées encore plus loin en organisant une représentation politique de ces secteurs au sein du bureau, organe exécutif de la communauté. Par exemple, la communauté de communes du Pays de Falaise a découpé son territoire en huit micro-régions. Ces huit entités sont représentées au bureau par plusieurs élus qui ont été désignés respectivement par les maires de ces micro-régions. Cela permet à ces conseillers communautaires d'avoir une double vision, une locale et une globale. En ce qui concerne la

communauté urbaine du Grand Reims, ces pôles de proximité ne seront pas représentés politiquement comme l’affirme le maire de Witry-lès-Reims. Cependant, il ne faut pas exclure que cela soit possible par la suite, il faut attendre la mise en œuvre de ces pôles pour en connaître leur efficacité.

Si on prend en compte toutes les nouvelles pratiques mises en place, on constate qu’une gouvernance adaptée aux nouveaux enjeux est essentielle pour arriver à un fonctionnement efficace de cette future structure intercommunale tout en assurant ce lien de proximité entre les communes et la communauté représentant une priorité. De plus, on constate que le Grand Reims développera la presque totalité des nouveaux outils de gouvernance pouvant être utilisés pour anticiper la mise en œuvre dans les prochains mois de cette nouvelle grande intercommunalité (Tableau n°9).

Tableau n°9 : Les dispositifs de gouvernance du Grand Reims

Pratiques de gouvernance observées en France dans le cadre des grandes et très grandes intercommunalités	Communauté urbaine du Grand Reims
Ecriture d'une charte de gouvernance (définition du rôle de chaque organe, équité entre communes et EPCI fusionnés, etc...)	X
Rencontres entre tous les élus (séminaires, conférences territoriales, etc...)	X
Commissions ouvertes aux conseils municipaux	
Conseil des maires	X
Commission petites communes	
Création de micro-régions, de secteurs, de pôles de proximité	X (Sans représentation politique)
Comité exécutif resserré	
Comité consultatif sur des projets précis	
Droit de véto	X

Source : Sébastien Steimes, 2016.

Au vu de ce tableau, on constate clairement que l’on cherche à faire participer au maximum les communes et les maires dans ce nouvel ensemble à l’aide de ces nouveaux outils de gouvernance. Malgré cela, les maires des petites communes rurales craignent de voir leur pouvoir de décision disparaître comme c’est le cas du maire de Boult-sur-Suippe ou la maire de Courcy. La peur d’une mainmise de Reims Métropole est aussi très présente chez ces maires. Cependant, Yves Détraigne à l’origine de ce projet de communauté urbaine, explique que l’on ne fait jamais les choses contre les communes donc la représentativité de

Reims Métropole n'est pas un grand problème car elle ne possède pas la majorité de toute manière (Annexe 3).

La gouvernance n'est qu'un des paramètres à prendre en compte dans le bon fonctionnement de cette intercommunalité. Le deuxième défi auquel est confronté le Grand Reims est l'exercice de ses multiples compétences sur un tel territoire.

3.2. Les conditions d'exercice des nouvelles compétences, un deuxième enjeu pour le Grand Reims

L'exercice des compétences a été un des quatre thèmes des ateliers de travail pour anticiper cette fusion. Une communauté urbaine est la structure intercommunale qui intègre le plus de compétences après la métropole. Cependant dans le cas du Grand Reims, il faut répondre aux besoins des habitants dans un territoire très étendu autour de la ville de Reims. Pour cela, la question de la proximité des services est centrale. Avant de s'intéresser à cela, il faut tout d'abord comprendre la manière dont va s'organiser le transfert des compétences entre les communautés de communes et la communauté d'agglomération de Reims Métropole.

3.2.1. Le transfert des compétences à la communauté urbaine

Selon la loi NOTRe, le principe de transfert veut que l'EPCI issu de la fusion relève de la catégorie de celui des EPCI à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus grand nombre de compétences. Cela signifie que la prépondérance est donnée à la catégorie la plus intégrée en termes de compétences et de fiscalité. C'est donc à la communauté d'agglomération de Reims Métropole que l'on va transférer les compétences des huit communautés de communes pour former cette communauté urbaine.

Tout d'abord, la loi oblige cette communauté urbaine à intégrer six compétences obligatoires que l'on a déjà exposées précédemment dans notre étude. En ce qui concerne les compétences obligatoires des anciens EPCI fusionnés, celles-ci seront directement exercées par le nouvel EPCI issu de la fusion, c'est-à-dire le Grand Reims. Pour ce qui est des compétences optionnelles et des compétences facultatives, le Grand Reims prévoit une territorialisation de celles-ci. Cela veut dire que certaines d'entre-elles pourront être exercées soit sur l'intégralité du territoire, soit elles seront exercées par certaines communes qui en auront besoin. Chaque commune qui a rejoint la communauté urbaine du Grand Reims avait ses propres compétences optionnelles et facultatives que d'autres communes n'ont pas besoin d'exercer. Pour pallier à ce problème, lorsqu'il s'agira des compétences optionnelles, celles-ci pourront être exercées sur l'ensemble du périmètre intercommunal, soit elles pourront être restituées aux communes qui le voudront par décision du conseil communautaire sur un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant de la fusion. Pour les compétences facultatives, le délai est de deux ans.

Cela permet donc une application territorialisée des compétences au sein de cette intercommunalité du Grand Reims.

Cependant, certains maires s'opposent à ce que la communauté urbaine absorbe toutes les compétences des communes et notamment les maires de petites communes comme

c'est le cas de Laurent Combe ou encore de Thierry Barba (Annexe 2). Comme l'a exprimé Thierry Barba, l'un des principaux opposants à cette communauté urbaine, les maires n'auront plus une réelle utilité pour leur commune et seront cantonnés à régler que les problèmes de voisinage (Gauthier (l'Union), 2016, p.5). Comme l'explique clairement Laurent Combe, pour lui un maire doit avoir la capacité de remettre en état la voirie de sa commune sans que cela soit géré par une centralisation (Annexe 2). De plus, comme l'explique Martine Jolly, il ne restera aux maires que le sale boulot, c'est-à-dire qu'ils n'auront plus que des pouvoirs limités comme par exemple les pouvoirs de police (Annexe 4). Par conséquent, pour les maires de petites communes rurales, il est donc important qu'un élu ait ce pouvoir d'interagir directement sur les problèmes du quotidien sans devoir passer par l'intercommunalité ce que ne permet plus la création de cette communauté urbaine. C'est pourquoi, Catherine Vautrin a émis l'idée de créer des délégations dans certaines communes qui auraient en charge une compétence en particulière. Comme l'explique Yves Détraigne, la dépossession de certaines missions ne remettra pas en cause le statut des maires ceux-ci restent et resteront les interlocuteurs privilégiés dans cette future communauté urbaine (Annexe 3).

Depuis le mois de juillet 2016, les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives de la communauté urbaine du Grand Reims ont été définies et regroupées en trois catégories respectant des domaines bien précis comme nous l'expose ce tableau ci-dessous (Tableau n°10).

Tableau n°10 : Les compétences de la communauté urbaine du Grand Reims

Développement territorial	Services à la population	Gestion des flux
<ul style="list-style-type: none"> •Développement et promotion économique et touristique; •Habitat; •Aménagement de l'espace; •Transports publics; •Constitution de réserves foncières; •Archéologie. 	<ul style="list-style-type: none"> •Enseignement supérieur et recherche; •Grands équipements et équipements de proximité; •Scolaire, périscolaire et extrascolaire; •Enfant et jeunesse; •Secours incendie; •Santé publique; •Jardins familiaux; •Nouveaux cimetières. 	<ul style="list-style-type: none"> •Aménagement numérique; •Eau / Assainissement; •Déchets; •Voirie / signalisation / éclairage public; •Stationnement; •Milieux aquatiques et trame verte et bleue; •Réseaux de chaleurs, gaz, électricité; •Maîtrise de l'énergie; •Transition énergétique.

Source : www.reimsmetropole.fr, 2016.

Dans les mois à venir, d'autres compétences pourront être ajoutées si cela représente un intérêt communautaire. Comme on peut le constater, certaines compétences qui deviendront obligatoires dans les années à venir comme l'eau, l'assainissement, etc... seront d'ores et déjà prises en charge par la communauté urbaine dès 2017. L'exercice d'un nombre aussi important de compétences sur un territoire d'une superficie aussi élargie que le Grand Reims oblige à revoir leurs conditions d'exercice.

3.2.2. Le pôle de proximité, un relais technique

La déconcentration des services est la stratégie envisagée par Reims Métropole pour que les besoins des habitants soient assurés au 1^{er} janvier 2017. Pour cela, il sera nécessaire d'entreprendre la création de pôles de proximité qui correspondront aux sièges des huit anciennes communautés de communes. Comme nous l'avions constaté auparavant, ces pôles de proximité jouent déjà le rôle de relais politique entre les élus et la communauté. Ces pôles joueront aussi le rôle de relais technique permettant à la population, un accès plus simple aux services communautaires. Si on se réfère à d'autres grandes intercommunalités, dans la majorité des cas, la multipolarité a été privilégiée à la centralisation des services. Comme l'a expliqué Yves Détraigne, la territorialisation des compétences permettra une autonomie territoriale sur les questions du quotidien. Il y aura un responsable de territoire qui sera uniquement rattaché à son pôle de proximité sans avoir besoin de remonter sur Reims pour savoir ce qu'il peut faire (Annexe 3). A contrario du maire de Witry-lès-Reims, l'avis de Laurent Combe sur cette territorialisation des services le laisse beaucoup plus perplexe et pense notamment que ce sera inefficace (Annexe 2). En ce qui concerne la maire de Courcy, son avis est le même que celui de monsieur Combe voyant surtout une complexification de l'organisation de cette communauté urbaine avec l'ajout de ces nouveaux organes ce qui oblige les communes à être dépendantes des pôles (12 communes dans ce cas précis) et de la communauté avec ses 144 communes (Annexe 4).

Les services accessibles aux habitants dans ces pôles de proximité seront déterminés suivant la fréquence des usages. Certains services doivent être assurés au quotidien tandis que d'autres pourront l'être qu'une fois par semaine ou qu'une fois par mois. Les habitants pourront bénéficier des équipements et des services centraux avec notamment la décentralisation des démarches administratives dans ces points d'accueil.

Cette « départementalisation » du territoire communautaire permettra donc de respecter les spécificités de chacun des territoires et garantir à minima un niveau de service public équivalent à celui qui existait déjà auparavant. Chacun de ces pôles seront dotés d'une commission locale (regroupant élus municipaux et élus communautaires) qui analyseront les activités et émettront des propositions lorsqu'il y en aura la nécessité afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité de ces pôles. Pour les divers services, un directeur des services techniques sera mis en place pour assurer une bonne organisation et une bonne gestion des compétences qui leurs seront confiées. Des agents assureront les différentes missions. Comme l'a expliquée Catherine Vautrin, les agents communautaires seront maintenus dans leur territoire habituel auquel ils appartenaient avant la création de cette communauté urbaine. Le fait de les maintenir sur leur lieu de travail est un moyen d'assurer une rapidité d'intervention et une efficacité étant donné qu'ils connaissent parfaitement les équipements installés et l'espace dans lequel ils travaillent. Par la suite, comme c'est le cas dans certaines intercommunalités de très grande taille, les agents pourront progressivement s'étendre sur des communes appartenant à un autre pôle de proximité ce qui sera les premiers pas vers une coopération entre les pôles.

En ce qui concerne les missions qui seront dévolues aux pôles de proximité, il est encore difficile de les déterminer précisément. On peut penser que les deux missions principales seront l'aménagement de l'espace et le développement économique. Ces deux compétences sont assurées par les pôles ou les secteurs de proximité dans la quasi-majorité des communautés qui mettent en place ces structures. D'autres missions pourront être

ajoutées comme la gestion d'une partie des services publics (eau, assainissement, déchets, etc...).

Pour certains autres services, selon les dires de Catherine Vautrin, des délégations pourront être laissés dans certaines communes pour que celles-ci puissent garder certaines missions en particulier comme par exemple la voirie ou d'autres compétences que certaines communes veulent garder particulièrement.

Pour mener correctement ces missions, les pôles de proximité auront une enveloppe financière annuelle pour chaque commune. La création de ces pôles de proximité peut avoir un certain coût notamment avec une augmentation des agents communautaires. La prise en charge de nouvelles compétences pour certaines communautés de communes obligent à employer plus d'agents communautaires. Comme nous l'a expliqué Martine Jolly, le passage de son intercommunalité en 2010 de 3 à 12 communes a engendré des charges faramineuses dans le cadre des personnels employés. Les économies d'échelle promises par l'Etat n'ont pas été visibles alors qu'il ne s'agissait que d'un regroupement de 12 communes (Annexe 4).

Après s'être intéressé à ces trois enjeux fondamentaux que sont la gouvernance, la proximité et les futures modalités d'exercice des compétences, nous allons maintenant nous intéresser à un effet secondaire de la constitution de ces communautés XXL. Cet effet secondaire se traduit par l'émergence importante de communes nouvelles séduisant de plus en plus les maires de petites communes faisant partie de grands ensembles intercommunaux. On l'observe notamment avec le cas du Grand Reims où l'on relate déjà la création d'une commune nouvelle et une deuxième qui n'en est encore qu'au stade de projet.

3.3. Vers une augmentation du nombre de communes nouvelles ?

Que ce soit au sein du périmètre de la communauté urbaine du Grand Reims ou que ce soit sur le territoire communautaire d'une grande majorité des grandes intercommunalités, on constate un nouveau phénomène en réaction à la constitution de communautés XXL. Ce phénomène se caractérise par la constitution de plus en plus importante de communes nouvelles ce qui est très surprenant, surtout lorsque l'on sait que depuis toujours, la fusion communale a toujours été rejetée par la majorité des élus comme nous l'avons constaté avec la loi Marcellin, n'ayant pas été un grand succès dans les années 1970. C'est pourquoi, il faut tout d'abord comprendre ce retournement de situation, pour ensuite essayer de comprendre ce qui pousse certaines communes à fusionner entre-elles comme c'est le cas de certaines communes du Grand Reims.

3.3.1. Les causes du succès des communes nouvelles

La loi Marcellin du 16 juillet 1971 avait rencontré un énorme échec avec quelques fusions et quelques regroupements de communes qui pour certaines avaient été annulés dans les années suivant leur fusion. Pour éviter ces fusions de communes, la solution de la coopération intercommunale avait toujours été jusqu'à maintenant privilégiée au grand désespoir d'un Etat tendant à inciter les communes à fusionner plutôt qu'à constituer des intercommunalités.

Ce n'est qu'à partir de 2010 et la réforme des collectivités territoriales que ressurgit cette idée de fusion communale afin de remplacer l'ancien dispositif de communes associées prônée par la loi Marcellin. C'est pourquoi, la loi du 16 décembre 2010 instaure un nouveau régime de regroupement des communes que l'on nomme « commune nouvelle ». Cependant en 2010, il n'y a pas un réel engouement de la part des maires pour constituer des communes nouvelles. La coopération intercommunale est à ce moment-là à son apogée avec la quasi-totalité des communes regroupées dans une structure intercommunale. Les communes nouvelles ne représentent pas une réelle utilité et surtout, elle n'apporte pas plus d'avantages que les intercommunalités. Comme l'explique Nicolas Portier, si il n'y a pas de réaménagement de l'article de la loi du 16 décembre 2010 concernant les communes nouvelles, celui-ci risque d'être encore plus impopulaire que la procédure de fusion de la loi Marcellin (Portier, 2011, p.82).

Au 1^{er} janvier 2015, on ne dénombra que 26 communes nouvelles créées sur tout l'hexagone regroupant au total 72 communes. C'est pourquoi, une proposition de loi de Jacques Péliissard va changer la donne dès le mois de mars 2015. Cette loi promulguée le 16 mars 2015 visait à améliorer le dispositif de la commune nouvelle sur plusieurs points qu'il lui faisait défaut, notamment en revoyant son architecture institutionnelle et en mettant en place, un pacte financier beaucoup plus avantageux pour les communes cherchant à fusionner. Grâce au remaniement de la loi portant sur la commune nouvelle, cela a permis d'observer une nette progression depuis 2015 du nombre de communes nouvelles constituées. Depuis le 1^{er} janvier 2015, 317 arrêtés préfectoraux ont été pris pour créer des communes nouvelles. Elles regroupent plus de 1 090 communes ce qui représente une augmentation assez extraordinaire sur une seule année. Cette nette progression s'explique par les différentes garanties que procurait cette loi aux communes.

Tout d'abord, il était prévu un accompagnement financier et budgétaire pour les communes fusionnant entre-elles. La création d'un pacte financier incitatif a beaucoup pesé dans la balance. Cela passait notamment par la mise en place d'un pacte de stabilité de la DGF pour des communes nouvelles qui seraient constituées avant le 1^{er} janvier 2016 et regroupant au plus de 10 000 habitants. Ce pacte de stabilité de la DGF assurait donc aux communes de recevoir les mêmes dotations durant trois ans sans qu'il n'y ait de baisse forfaitaire comme c'était le cas auparavant. De plus, si ces communes nouvelles étaient créées avant le 1^{er} janvier, celles-ci bénéficieraient d'une bonification de 5% de leur dotation financière durant les trois années suivant leur création si elles comprenaient une population entre 1 000 et 10 000 habitants. Grâce à cela, les maires de communes ont vu ces communes nouvelles comme un moyen de réduire leurs charges de fonctionnement et de mutualiser leurs ressources tout en étant assuré d'avoir cet accompagnement budgétaire proposé par la loi.

A cette garantie financière, la loi prévoyait aussi que tous les élus des conseils municipaux garderaient leur place dès que la commune nouvelle serait créée. Dans cette période transitoire allant jusqu'aux nouvelles élections municipales en 2020, tous les conseillers municipaux seront assurés de participer aux débats et aux futures prises de décision. L'assouplissement des conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle a aussi joué un rôle dans le succès de ces communes nouvelles en plus des différentes incitations budgétaires que l'on a exposé précédemment.

Cependant, ce que l'on remarque très rapidement, c'est qu'à partir de la loi NOTRe adoptée le 7 août 2015, on assiste à un nouvel accroissement du nombre de communes nouvelles créés. Cette nouvelle dynamique est due à un fait majeur qui est l'augmentation du

seuil de population à 15 000 obligeant dans certains départements, à voir se constituer des communautés de très grande taille.

Il faut donc prendre en compte que la réforme sur la coopération intercommunale a été un des éléments déclencheurs en plus de ceux que l'on a déjà exposé auparavant incitant à la multiplication du nombre de projets de communes nouvelles.

3.3.2. Les communes nouvelles, un moyen de peser dans les grandes intercommunalités comme le Grand Reims

La fusion de communes apparaît comme un moyen de protéger les communes des effets indésirables de la loi NOTRe à l'origine de ces grandes intercommunalités. Comme nous l'avons vu précédemment, la constitution de ce type de structures intercommunales peuvent remettre en cause certains points bien précis comme la place des petites communes et des maires avec une perte de nombreuses missions ou encore la question de la proximité qui est centrale dans le cadre de ces communautés. C'est pourquoi, la commune nouvelle est apparue chez certains maires comme un moyen de se protéger de ces grandes intercommunalités.

Bien que le régime financier attractif et d'autres facteurs ont amené à voir émerger une profusion de communes nouvelles, il ne faut pas négliger cet élément qui prend tout son sens. Comme l'explique Marie-Cécile Georges, la loi NOTRe a créé de grandes intercommunalités au sein desquelles les maires redoutent que la voix de leur commune ne soit plus entendue ni prise en compte. La commune nouvelle est une forme de réaction contre la volonté de l'État de les regrouper autoritairement dans le cadre de groupements XXL (Amf, 2015). C'est pourquoi, la commune nouvelle a séduit en partie les maires de petites communes rurales noyées dans ces grands ensembles.

Si on s'intéresse aux départements particulièrement concernés par l'émergence d'un grand nombre de communes nouvelles, on constate très rapidement qu'il s'agit des départements où les nouveaux SDCI ont dessiné des intercommunalités extrêmement vastes comme c'est le cas du Grand Reims. Cela prouve encore une fois que ces communes nouvelles représentent une alternative pour les petites communes rurales se sentant marginalisées par rapport à d'autres communes. La commune nouvelle permet à celles-ci d'avoir un poids démographique et un poids politique beaucoup plus fort que ce qu'ils n'avaient auparavant. Grâce à ce dispositif, les communes se regroupent au sein d'une entité communale avec des objectifs communs ce qui permet de renforcer leur position dans les grandes intercommunalités.

Cette volonté d'être un interlocuteur de poids dans les nouveaux périmètres intercommunaux est perceptible avec les deux fusions communales qui ont eu lieu au sein de la future structure intercommunale du Grand Reims. Ces deux communes nouvelles correspondent à chaque fois à seulement une fusion de deux communes.

La première de ces communes nouvelles est une fusion de la commune de Bourgogne avec la commune de Fresne-lès-Reims, créée par l'arrêté préfectoral du 27 juin 2016 et qui se nomme Bourgogne-Fresne.

La deuxième commune nouvelle n'a pas encore été créée mais entreprendra une fusion de la commune de Cormicy avec la commune de Gernicourt. La particularité de cette dernière, c'est que Cormicy se trouve dans la Marne et que Gernicourt est une commune de l'Aisne. La loi prévoit la possibilité qu'il y ait une fusion entre deux communes n'appartenant pas au même département. Pour savoir si cette commune se situera dans le département de l'Aisne ou dans

le département de la Marne, c'est la commune la plus peuplée représentant en quelque sorte la locomotive dans cette commune nouvelle qui reste dans son département. La commune de Cormicy a un poids démographique nettement supérieur à celui de Gernicourt. Cormicy regroupe 1431 habitants alors que Gernicourt n'en regroupe que 47. A partir du moment où cette fusion sera rendue effective par arrêté préfectoral, la commune de Gernicourt n'appartiendra plus au département de l'Aisne mais à celui de la Marne et intégrera par la même occasion la région Grand Est et la communauté urbaine du Grand Reims.

Pour revenir sur la commune nouvelle de Bourgogne-Fresne, bien qu'il existait déjà des habitudes de travail entre ces deux communes, c'est la recomposition intercommunale du département qui a poussé les deux maires à franchir le pas.

Le maire de Fresne Éric Kariger avait déjà soumis l'idée à plusieurs reprises à son homologue qui n'était pas opposé mais qui n'était pas pour autant pressé de faire fusionner sa commune avec celle de Fresne-lès-Reims. Comme l'explique Éric Kariger, le déclic a été la création de cette communauté urbaine du Grand Reims regroupant 144 communes. Il y a donc eu un sentiment d'urgence chez ces deux maires. Comme l'ajoute le maire de Fresne, si une petite commune veut survivre dans ce contexte, elle doit pouvoir prendre son destin en main et avoir un véritable poids notamment en termes démographiques afin de se faire entendre par rapport à toutes les autres communes (Pardessus et alii, 2016). Cette commune nouvelle regroupera 1500 habitants la plaçant au-dessus d'une grande partie des petites communes rurales qui pour 60% d'entre-elles ne regroupent pas plus de 500 habitants. Même si pour une partie des maires, ces communes nouvelles représentent de nombreux avantages, certains maires restent plutôt sceptiques sur la question.

C'est le cas de la maire de Courcy, Martine Jolly qui a pourtant pu observer de très près cette fusion intercommunale entre Bourgogne et Fresne-lès-Reims étant donné que ces deux communes sont voisines de la sienne. Son avis sur le dispositif de commune nouvelle est plutôt négatif. Elle explique que ces communes nouvelles, c'est diviser pour mieux régner et pour limiter le nombre d'interlocuteurs dans les années à venir car en jusqu'en 2020, les deux maires ont encore leur fonction mais après les élections, il n'y en aura plus qu'un pour diriger cette commune nouvelle (Annexe 4). De plus, pour les maires réticents à ces communes nouvelles, on peut se douter qu'au moment des élections municipales de 2020, c'est le maire de la commune la plus peuplée qui pourrait être réélu logiquement.

Il est difficile d'analyser précisément si ces communes nouvelles auront une efficience au sein de ces grandes intercommunalités mais leur multiplication est en partie due à la réorganisation administrative et territoriale de la France. Ces communes nouvelles sont donc un moyen pour les petites communes rurales intégrées dans des grandes ou très grandes intercommunalités de se renforcer en s'associant à plusieurs et représente plus largement un moyen pour celles-ci, d'avoir plus de poids à l'échelle régionale avec notamment la création des nouvelles grandes régions.

En conclusion, cette dernière partie nous a permis de déceler les multiples défis auxquels sera exposée cette communauté urbaine dès 2017. Les trois enjeux sont la gouvernance, la proximité et l'exercice des nouvelles compétences dans un ensemble territorial hétérogène et étendu.

Une nouvelle gouvernance sera adaptée à cet obstacle du nombre et pour éviter que certaines communes ne se sentent marginalisées au sein de cette structure intercommunale. De plus, l'exercice et la récupération des compétences de toutes les communes par le Grand

Reims nécessitent de territorialiser les moyens en mettant en place des pôles de proximité assurant certains services qui seront à déterminer et répondront à cette question de la proximité correspondant à une des principales craintes pour les élus locaux.

Cependant, nous avons pu constater que les maires de petites communes rurales restent perplexes quant aux solutions trouvées lors des quatre ateliers de travail ayant pour but d'anticiper la fusion intercommunale de ces neuf structures intercommunales.

C'est pourquoi, on a constaté un effet secondaire à la constitution de ces communautés XXL. L'émergence de ces communes nouvelles correspond en quelque sorte à une révolution silencieuse prenant de plus en plus d'ampleur et venant de la base, des élus de terrain et des populations locales. Au sein du Grand Reims, une commune nouvelle a déjà vu le jour et une deuxième sera créée prochainement.

On peut donc clairement affirmer que tous les échelons du maillage administratif français sont dans une course au gigantisme avec la constitution des 13 grandes régions, la création de grandes intercommunalités et maintenant la possibilité pour les communes de se renforcer grâce à ce dispositif de communes nouvelles. Il faudra donc repenser ce rapport entre les communes nouvelles et les intercommunalités de grande taille comme c'est le cas avec le Grand Reims.

Conclusion générale

Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, la coopération intercommunale n'a cessé d'évoluer avec l'instauration d'une multitude de décrets et de lois entrepris par l'Etat pour corriger cette singularité de l'organisation administrative et territoriale de la France que l'on nomme « émiettement communal ». L'instauration de nouvelles lois ont permis de simplifier et de renforcer cette coopération intercommunale en développant de nouvelles structures intercommunales et en modifiant leur nature afin qu'elles puissent répondre aux enjeux du contexte actuel. D'une intercommunalité fonctionnelle à une intercommunalité de projet depuis les années 1990, on constate qu'un nouveau phénomène est apparu depuis la réforme des collectivités territoriales de 2010 et encore plus perceptible depuis la réforme territoriale de l'acte III de la décentralisation. Ce phénomène se caractérise par un développement croissant de grandes intercommunalités regroupant pour certaines d'entre-elles plus d'une centaine de communes sur des territoires extrêmement étendus.

Pour étudier concrètement ce phénomène, nous avons déterminé comme objet d'étude, la ville de Reims et son intercommunalité qui ont connu dans son histoire, de nombreuses formes de coopération aboutissant sur une faible extension de son périmètre à partir de 2013.

Sur une période de plus d'un demi-siècle, l'intercommunalité rémoise n'a connu qu'une légère modification de ses limites administratives tout en veillant à toujours tendre vers la forme de coopération la plus intégrée, lorsque la loi le lui permettait. Après l'adoption de la loi NOTRe, nous avons pu constater qu'une multitude de facteurs amenèrent l'intercommunalité rémoise à se transformer en une communauté urbaine de 144 communes s'étendant sur une superficie de 1471,47 km².

Une fusion-extension aussi importante du périmètre de Reims Métropole nous incita à déterminer les conséquences que cela pourrait avoir sur l'organisation et le fonctionnement de cette nouvelle entité intercommunale qui rentrera en vigueur au 1^{er} janvier 2017. A partir des entretiens réalisés auprès de plusieurs maires, nous avons pu déceler trois enjeux importants, à savoir la gouvernance du Grand Reims, la proximité entre la communauté, les élus et les habitants et enfin, l'exercice des anciennes et des nouvelles compétences sur l'intégralité de ce nouveau territoire représentant 1/5^{ème} du département de la Marne.

Pour répondre à ces défis nouveaux, une gouvernance adaptée au Grand Reims sera mise en place avec notamment l'écriture d'une charte de gouvernance, un droit de veto pour les maires, la création d'un nouvel organe de discussion (conseil des maires), l'organisation de conférences de territoire et l'implantation de pôles de proximité.

Même si toutes ces nouvelles pratiques de gouvernance seront mises en œuvre pour répondre aux principales craintes des maires de communes rurales, à savoir la marginalisation de leur commune et la dépossession de leur pouvoir, on peut cependant supposer qu'il sera difficile pour ces maires de se faire entendre face à une ville comme Reims occupant une grande partie des sièges au sein des instances délibérative et exécutive du Grand Reims par rapport aux petites communes rurales.

De plus, cette nouvelle entité remet en cause la proximité des élus et des habitants avec la communauté urbaine qui siègera à Reims. Certaines communes de cette intercommunalité se situeront à plus de 35 km de Reims. C'est pourquoi, des pôles de proximité permettront d'assurer ce contact avec la communauté et dans un second temps, serviront à déconcentrer les services jouant ainsi le rôle de relais technique. Cependant, la création de ces pôles risque de complexifier le fonctionnement de cette structure intercommunale. La création d'une nouvelle couche entre la communauté, les maires et les habitants ne respectent pas la volonté de l'Etat qui était de simplifier le millefeuille administratif à travers cette réforme territoriale. Cette nouvelle strate présente donc des

avantages pour assurer les services auprès des habitants mais peut complexifier au final l'organisation de cette structure intercommunale et engendrait par la même occasion de nouveaux coûts.

En ce qui concerne le transfert des compétences communales à la communauté urbaine, cela remet en cause un peu plus le statut du maire qui perd les dernières compétences qui lui restait pour agir sur sa commune.

Ce que l'on peut retenir, c'est que cette communauté urbaine du Grand Reims tout comme la majorité des grandes communautés correspondent à un nouveau modèle dans le paysage intercommunal. Ces mégastructures intercommunales sont comme on l'a vu à l'origine de défis nouveaux auxquels les acteurs politiques ont dû trouver des solutions pour y répondre. Les nouvelles pratiques que l'on a exposées dans notre réflexion peuvent être d'une certaine efficacité pour les grandes intercommunalités qui les utilisent. Cependant, pour une partie des maires de petites communes rurales de ce Grand Reims, des inconvénients sont toujours existants avec en particulier, la peur de ne pas pouvoir exister dans un ensemble comprenant plus de 144 communes et regroupant autant de compétences. La crainte de l'apparition d'un effet de noyau où les décisions ne seraient prises que par une minorité d'élus provoque une certaine méfiance chez certains élus à intégrer cette intercommunalité du Grand Reims.

Pour échapper à une marginalisation possible de leur commune, certains maires ont donc choisi la fusion communale comme alternative afin que cela puisse donner plus de poids à leur commune dans ces intercommunalités. Cependant, les communes nouvelles se développent très lentement dans le cas du Grand Reims avec seulement deux constituées mais qui dans les années à venir pourraient connaître un essor si cela s'avérait efficace.

Pour aller plus loin dans notre étude, il aurait été néanmoins intéressant d'analyser les avis des conseils municipaux sur le projet de périmètre du Grand Reims qui ne seront publiés qu'à partir du mois de septembre 2016. Cela nous aurait permis de connaître concrètement le nombre de communes opposées à cette communauté urbaine et de pouvoir les situer par rapport à Reims afin de savoir si celles-ci sont plutôt situées à proximité de la ville de Reims ou plutôt situées aux limites administratives du Grand Reims.

De plus, il aurait été intéressant d'analyser en temps réel le fonctionnement de cette communauté urbaine du Grand Reims en décrivant par exemple, le fonctionnement d'un des huit pôles de proximité et en définissant les missions auxquels ils seraient confrontés quotidiennement.

Enfin, la première réunion du conseil communautaire nous aurait permis de déceler précisément les problématiques à réunir plus de 205 conseillers communautaires pour débattre et voter. Dans un même temps, il aurait été intéressant d'observer le rapport de force entre les délégués appartenant à Reims Métropole et les délégués des autres communes au moment des diverses propositions soumises au vote.

Bibliographie

- AMF, « Communes nouvelles : l'engouement se confirme », Novembre 2015, p29-30
URL:http://www.amf.asso.fr/upload/fichiers/documents/AMF_14057_ARTICLE_SUR_LES_COMMUNES_NOUVELLES.pdf.
- AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François, NOGUELLOU Rozen, (2015), *Droit des collectivités locales*, Roubaix, Presses Universitaires de France, 416 p.
- BEAUCHARD Jacques, (2016), *Métropole et Ville-pays. La construction des Grandes Régions, l'exemple de Reims*, Condé-sur-Noireau, L'Harmattan, 136 p.
- BOURJOL Maurice, (1963), *Les districts urbains*, Nancy, Berger-Levrault, 324 p.
- CAILLOSSE Jacques, (1995), *Intercommunalités, Invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 270 p.
- DIETSCH François, MEYER François, « Les fondamentaux sur l'intercommunalité, approche juridique » [En ligne], mis en ligne en février 2016, Consulté le 25 mai 2016.URL:
http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/bouquet_ressources_intercommunalite-version_imprimable.pdf.
- GAUTHIER David, (27 avril 2016), « La fronde des maires ruraux contre la future organisation du Grand Reims », Reims, L'Union, p.9.
- JEBELI Cécile, « La réforme de l'intercommunalité », Pour 2/2011 (N° 209-210), p. 49-63 URL : www.cairn.info/revue-pour-2011-2-page-49.htm. DOI : 10.3917/pour.209.0049.
- KERROUCHE Éric, (2008), *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 157 p.
- LANDOT Éric, BRUNG Malhey, VERPEAUX Michel, (2011), *La réforme des collectivités territoriales*, Paris, Berger-Levrault, 292 p.
- LOUBET Lilian, « L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments », *L'Espace Politique* [En ligne], 18 | 2012-3, mis en ligne le 18 octobre 2013, consulté le 26 août 2016. URL : <http://espacepolitique.revues.org/2454> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.2454.

- MONJAL Pierre-Yves, AUBELLE Vincent, (2013), *La France intercommunale regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, Paris, L'Harmattan, 401 p.
- MEYER Odile, (2015), *Les collectivités territoriales : catégories A, B, C*, Paris, Dunod, 329 p.
- NEMERY Jean-Claude, (2010), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ? [actes d'un colloque international organisé à Reims les 25 et 26 novembre 2009]*, Paris, L'Harmattan, 367 p.
- PARDESSUS Antoine, FERRAZ Pauline, (13 janvier 2016), « Deux fusions sur les rails », Reims, L'Union, p.7.
- PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien, COLE Alistair, (2011), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de SciencePo, 584 p.
- PEZON Charles, PETITET Sylvain, « L'intercommunalité en France de 1890 à 1999, la distribution d'eau potable en question » [En ligne], mis en ligne en 2004, Consulté le 15 juin 2016. URL : <https://www.agroparistech.fr/IMG/pdf/arras.pdf>.
- PORTIER Nicolas, (2011), « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », Pour 2/2011, AJDA, p.80-85.
- SADLAN Pierre, (1992), *Le système administratif français*, Montchrestien, 158 p.
- TACQUARD François, « Nouvelles communautés de communes XXL : la fin du développement local rural ? » [En ligne], mis en ligne le 15 juin 2016, Consulté le 25 juillet 2016. URL: <http://unadel.org/nouvelles-communautes-de-communes-xxl-la-fin-du-developpement-local-rural/>.
- VITAL-DURAND Emmanuel, (2008), *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Hachette, 158 p.
- *Arrêté préfectoral du SDCI de la Marne*, (2016), Châlons-en-Champagne, 17 p.
- *Code général des collectivités territoriales 2016*, (2015), Paris, Dalloz, 3505 p.
- Site de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités. URL: <http://www.amf.asso.fr/>.
- Site de l'Assemblée des communautés de France. URL: <http://www.adcf.org>.

- Site de la Base nationale sur l'intercommunalité.
URL: <https://www.banatic.interieur.gouv.fr>.
- Site de l'Edater.
URL: <http://www.edater.fr/>.
- Site de l'Insee.
URL: <http://www.insee.fr/>.
- Site de Mairie-conseils.
URL: <http://www.mairieconseils.net/>.
- Site du Portail Vie Publique.
URL: <http://www.vie-publique.fr/>.
- Site de Reims Métropole.
URL: <http://www.reismetropole.fr/>.
- Site du Sénat.
URL: <http://www.senat.fr/>.
- Site du Service public de la diffusion du droit.
URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

Table des annexes

Annexe 1 : Tableau récapitulatif du pourcentage d'EPCI conformes et non conformes de chaque département français à la suite de la loi NOTRe	99
Annexe 2 : Entretien avec le maire de Boulton-sur-Suippe, Laurent Combe	101
Annexe 3 : Entretien avec le maire de Witry-lès-Reims, Yves Détraigne	107
Annexe 4 : Entretien avec la maire de Courcy, Martine Jolly.....	113

Annexe 1 : Tableau récapitulatif du pourcentage d'EPCI conformes et non conformes de chaque département français à la suite de la loi NOTRe

Départements métropolitains	% des EPCI non conformes	% des EPCI conformes	Nombre total d'EPCI
06 - Alpes-Maritimes	0%	100%	7
13 - Bouches-du-Rhône	0%	100%	9
53 - Mayenne	0%	100%	11
66 - Pyrénées-Orientales	0%	100%	12
91 - Essonne	0%	100%	17
92 - Hauts-de-Seine	0%	100%	7
93 - Seine-Saint-Denis	0%	100%	5
94 - Val-de-Marne	0%	100%	7
24 - Dordogne	4%	96%	26
32 - Gers	6%	94%	17
42 - Loire	6%	94%	17
69 - Rhône	7%	93%	15
83 - Var	7%	93%	15
74 - Haute-Savoie	7%	93%	29
84 - Vaucluse	7%	93%	14
38 - Isère	7%	93%	27
17 - Charente-Maritime	8%	92%	13
08 - Ardennes	11%	89%	9
36 - Indre	12%	88%	17
95 - Val-d'Oise	13%	88%	16
78 - Yvelines	14%	86%	21
59 - Nord	15%	85%	20
41 - Loir-et-Cher	18%	82%	17
18 - Cher	18%	82%	22
03 - Allier	19%	81%	21
89 - Yonne	19%	81%	21
23 - Creuse	20%	80%	15
70 - Haute-Saône	20%	80%	20
73 - Savoie	20%	80%	25
30 - Gard	21%	79%	19
86 - Vienne	21%	79%	19
60 - Oise	22%	78%	27
34 - Hérault	23%	77%	22
44 - Loire-Atlantique	23%	77%	22
29 - Finistère	23%	77%	26
79 - Deux-Sèvres	23%	77%	13
81 - Tarn	24%	76%	17
37 - Indre-et-Loire	25%	75%	20
40 - Landes	25%	75%	24
52 - Haute-Marne	25%	75%	16
02 - Aisne	26%	74%	27
67 - Bas-Rhin	26%	74%	34
11 - Aude	27%	73%	11
43 - Haute-Loire	29%	71%	21
39 - Jura	29%	71%	24
47 - Lot-et-Garonne	31%	69%	16
77 - Seine-et-Marne	33%	68%	40
10 - Aube	33%	67%	24
35 - Ille-et-Vilaine	33%	67%	24
46 - Lot	33%	67%	12

62 - Pas-de-Calais	33%			67%	33
82 - Tarn-et-Garonne	33%			67%	15
88 - Vosges	33%			67%	27
16 - Charente	35%			65%	20
87 - Haute-Vienne	35%			65%	20
33 - Gironde	35%			65%	37
15 - Cantal	35%			65%	17
07 - Ardèche	38%			63%	24
26 - Drôme	38%			63%	16
85 - Vendée	38%			62%	29
68 - Haut-Rhin	38%			62%	26
71 - Saône-et-Loire	39%			61%	31
90 - Territoire de Belfort	40%			60%	5
54 - Meurthe-et-Moselle	41%			59%	27
21 - Côte-d'Or	41%			59%	29
51 - Marne	41%			59%	29
57 - Moselle	42%			58%	33
49 - Maine-et-Loire	43%			57%	30
64 - Pyrénées-Atlantiques	45%			55%	29
2A - Corse-du-Sud	45%			55%	11
55 - Meuse	46%			54%	24
31 - Haute-Garonne	47%			53%	34
2B - Haute-Corse	47%			53%	19
56 - Morbihan	48%			52%	21
01 - Ain	48%			52%	29
05 - Hautes-Alpes	50%			50%	20
27 - Eure	52%			48%	33
63 - Puy-de-Dôme	52%			48%	44
28 - Eure-et-Loir	55%			45%	22
09 - Ariège	55%			45%	20
12 - Aveyron	56%			44%	36
22 - Côtes-d'Armor	57%			43%	30
76 - Seine-Maritime	58%			42%	36
61 - Orne	59%			41%	29
04 - Alpes-de-Haute-Provence	60%			40%	20
58 - Nièvre	61%			39%	28
25 - Doubs	63%			37%	30
45 - Loiret	64%			36%	28
19 - Corrèze	65%			35%	20
72 - Sarthe	66%			34%	29
50 - Manche	67%			33%	27
80 - Somme	68%			32%	28
14 - Calvados	70%			30%	37
48 - Lozère	83%			17%	23
65 - Hautes-Pyrénées	83%			17%	30

France métropolitaine	37%	63%	2115
------------------------------	------------	------------	-------------

© Réalisation EDATER 2015 / Données - DGCL 2015, INSEE 2012 - 2015, DATAR, MAAPRAT 2013

Source : <http://datater.edater.fr/>, 2015.

Annexe 2 : Entretien téléphonique d'une durée de 20 minutes avec **Laurent Combe**, actuel maire de la petite commune rurale de Bault-sur-Suipe située dans le nord du département de la Marne. Ce maire est opposé au projet de communauté urbaine du Grand Reims. Cet entretien a été conduit le 17 août 2016.

Sébastien Steimes : Bonjour, comme je l'ai expliqué à votre secrétaire, je réalise actuellement mon mémoire de recherche de deuxième année de master de géopolitique ayant pour sujet, la communauté urbaine du Grand Reims. Je conduis notamment plusieurs enquêtes auprès des maires des communes rurales concernées par cette fusion intercommunale. Tout d'abord, est-ce que vous étiez favorable à ce projet de communauté urbaine du Grand Reims ?

Laurent Combe : Nous étions d'accord pour rejoindre le Grand Reims, nous avons donné notre aval à Catherine Vautrin mais à l'époque nous parlions d'une communauté d'agglomération et non une communauté urbaine. Malheureusement, certaines personnes que je ne citerai pas nous ont fourvoyé et ont quelque peu modifié la donne et redistribué les cartes et notamment maintenant, on se retrouve avec une communauté urbaine avec des compétences qui diffèrent forcément des compétences d'une communauté d'agglomération.

S.S. : Vous voulez dire que certaines compétences vont être spoliées aux communes ?

L.C. : Oui c'est ça, dont la plus grosse compétence est la compétence voirie. Je pense qu'un maire si il est élu localement, c'est pour pouvoir permettre de remettre en état les voiries de sa commune et en aucun cas, cela ne peut être géré par une centralisation.

S.S. : D'accord. Pour revenir sur le projet initial du préfet du 12 octobre 2015, étiez-vous pour ou contre ce projet de carte ?

L.C. : Nous étions contre également ce premier projet, tout simplement parce qu'ils nous englobaient deux communautés de communes identiques avec deux autres communautés de communes totalement différentes. Nous, nous étions pour un rapprochement de la communauté de communes de la Vallée de la Suipe avec la communauté de communes Beine Bourgogne. Par contre, nous étions farouchement opposés à rejoindre la communauté de communes des Rives de la Suipe et la communauté de communes Nord Champenois.

S.S. : Pourquoi ce refus ?

L.C. : Tout d'abord, ce n'est pas notre bassin de vie avec des taux d'imposition totalement différents des nôtres. Notre communauté de communes de la Vallée de la Suipe et celle de Beine Bourgogne, nous étions à 8% en taux d'imposition alors que les deux autres communautés de communes tournaient autour de 15% et 17%. Il y avait donc là, un gros problème à résoudre pour que l'équation ne soit pas visible au niveau de l'administré.

S.S. : Concernant le contre-projet d'Yves Détraigne, vous y étiez plutôt favorable ou défavorable ?

L.C. : Je n'ai pas eu connaissance du projet d'Yves Détraigne, nous étions seulement au courant du projet de Grand Reims en tant que communauté d'agglomération, lequel Catherine Vautrin nous avait proposé dans un premier temps.

S.S. : Comment expliquez-vous le retournement de situation et le changement d'opinion des communes périphériques alors qu'en 2011, un projet proposait déjà de regrouper une partie des communautés de communes autour de Reims Métropole pour en faire une communauté d'agglomération ?

L.C. : Alors il y a une méthode toute bête. On vous propose un schéma incohérent donc vous vous retournez vers le moins pire. C'est tout bête. Là, on nous a proposé par le biais du préfet une situation ubuesque avec les quatre communautés de communes fusionnant en une seule intercommunalité et c'est pourquoi, on ne pouvait pas accepter cela, ce n'était pas possible. Donc, pratiquement tout le monde s'est retourné vers le Grand Reims étant donné que la première carte était totalement incohérente.

S.S. : C'est donc un choix par défaut de votre part ?

L.C. : Oui, c'est un choix par défaut, tout simplement.

S.S. : Concernant, maintenant l'organisation de cette future communauté urbaine du Grand Reims, que pensez-vous des pôles de proximités qui vont être mis en place ?

L.C. : Alors, s'il s'avère exacte que les pôles de proximités se mettent en place, c'est une bonne chose. Malheureusement, ce ne sont que des paroles. Il n'y a aucun écrit ...

S.S. : Pourtant, il y a des ateliers de travail qui ont été mis en place en coopération avec les anciennes communautés de communes et les communes elles-mêmes ?

L.C. : Aucun. Chaque atelier a été organisé au siège des communautés de communes existantes. Ce sont que les communautés de communes qui ont travaillé sur le sujet. Mais Reims Métropole n'a rien fait du tout et ce n'est pas une critique, c'est une vérité. C'est un fait. Ils sont venus à trois reprises nous exposer ce que sera le Grand Reims en nous l'imposant et en disant que ce sera comme ça et pas autrement.

S.S. : Donc, les maires n'ont pas participé à ces ateliers ?

L.C. : Entre les maires et Reims Métropole, c'est du néant. D'où vous voyez, ma position sur la création de cette communauté urbaine auquel je m'oppose farouchement.

S.S. : Que pensez-vous de la création d'un conseil communautaire comportant 205 conseillers avec une majorité de conseillers pour Reims Métropole ?

L.C. : C'est évident qu'il y aura une mainmise de Reims Métropole. Il y aura de nombreuses problématiques à résoudre et il y a une possibilité de voir une marginalisation des petites communes comme la mienne. On est également devant un autre gros problème car on a posé à plusieurs reprises la question à Catherine Vautrin, de savoir si elle se présentait à la tête du Grand Reims. À savoir ce qu'elle ferait dans l'avenir tout simplement parce qu'avec le non cumul des mandats, elle serait obligée de choisir entre sa place de député ou être présidente de la future communauté urbaine du Grand Reims. À l'heure d'aujourd'hui, nous n'avons eu aucune réponse à cette question. Elle ne veut pas nous répondre. Vous avez une personne qui va essayer de faire une coalition de 144 communes et au bout de six mois, elle serait amenée à prendre d'autres dispositions, c'est un peu incohérent comme ligne.

S.S. : Si on en revient au calendrier amenant à la mise en vigueur de cette nouvelle communauté urbaine, les conseils municipaux ont un délai de 75 jours pour voter pour ou contre ce projet de périmètre ?

L.C. : Nous, nous avons votés non. Nous avons voté contre ce projet.

S.S. : Sauriez-vous estimer le nombre de communes qui pourrait être opposé à ce projet ?

L.C. : C'est très difficile parce que nous sommes dans un Etat où finalement exposer ses idées sont très mal perçues. J'en ai fait les frais puisque j'ai reçu des pressions de hauts fonctionnaires de l'Etat pour me faire changer d'avis mais moi je n'ai qu'une ligne et je ne vois que le bien de mes administrés et non mon bien personnel. Mais ce n'est pas le cas de tout le monde et beaucoup ont préféré aller dans le sens du vent. C'est malheureux à dire mais c'est vrai.

S.S. : Comment voyez-vous l'avenir de cette communauté urbaine du Grand Reims lorsqu'elle sera mise en place le 1^{er} janvier 2017 ?

L.C. : Personnellement, je sens l'avenir de cette communauté urbaine avec beaucoup de problématiques qui seront ingérables ...

S.S. : D'après ce que j'ai compris, il y aura une territorialisation des compétences pour organiser au mieux les services selon les territoires ?

L.C. : Evidemment, ça ils vont essayer. Ce ne sont que des mots, nous n'avons aucun écrit et aucune certitude. De plus, je pense que ce sera inefficace. C'est pourquoi, il y a des communes pour ne pas la citer comme la mienne qui vont tout faire pour éviter ça, quitte à aller en procédure au tribunal administratif, etc... . On fera tout ce qui est en autre pouvoir pour défendre les habitants de notre commune.

S.S. : Est-ce-que cette fusion intercommunale va impacter votre commune au niveau fiscal ?

L.C. : Tout d'abord, les taxes d'aménagements vont aller directement dans les caisses de Reims Métropole. Vous avez une partie de la DGF qui va nous être enlevée puisque pour nous, la DGF est calculée sur les longueurs de voiries et comme nous n'aurons plus la compétence, une partie sera revirée automatiquement sur Reims Métropole. Nous n'aurons plus la possibilité d'avoir la DETR, la dotation aux équipements des territoires ruraux. C'est une dotation qui nous ait donné par l'Etat étant donné que nous sommes en milieu rural. Ça, c'est perdue puisque nous faisons maintenant partie de cette nouvelle communauté urbaine, nous ne sommes donc plus considérés comme du rural et donc nous n'avons plus le droit à cette dotation. La DETR, cela peut représenter jusqu'à 40% des travaux de voirie. De plus, nous, nous allons reverser une attribution de compensation car à partir que nous, nous donnons une compétence, nous sommes dans l'obligation de reverser une attribution de compensation qui compense comme son nom l'indique la perte de la charge.

Le fait que cela soit la communauté urbaine qui ait cette compétence l'oblige à trouver des moyens financiers pour continuer les travaux de voiries. Cela va être une perte de dotation de 40% pour nous de facto. Pour financer les travaux de voiries, Reims Métropole devra trouver l'argent quelque part, il y a donc deux solutions, soit il y aura moins de travaux, soit les impositions vont augmenter.

S.S. : Sur cette question de l'imposition, la loi prévoit une période de 12-13 ans pour lisser les taux d'imposition entre toutes les communautés, comment voyez-vous ça ?

L.C. : Cette période de 12 ans va être à mon avis ramenée très très vite puisqu'au 1^{er} janvier 2017, vous savez ce n'est pas loin, le 1^{er} janvier 2017, c'est demain, c'est la fin de l'année, il est prévu que Reims Métropole nous indique les taux d'imposition que nous devrions mettre sur le budget de l'année d'après. A partir du moment, où nous nous allons avoir une augmentation du taux d'imposition de la communauté de communes car nous sommes actuellement dans la communauté de communes qui prélève le moins, on est à 7,20% et là on va passer à 8,40%. Cette augmentation du taux va être compensée par une diminution du taux communal. Comme cela doit être transparent pour l'administré, nous sommes dans l'obligation de baisser ce taux communal étant donné que le taux intercommunal augmente de façon à ce qu'on arrive à une imposition identique avant cette fusion. Cette diminution du taux communal sera compensée par l'attribution d'une compensation par Reims Métropole. Cependant, cette attribution de compensation restera la même ad vitam aeternam ce qui peut poser problème si les taux venaient à changer. C'est assez complexe. Ce sont les problématiques des attributions de compensation et on pourrait donc par conséquent perdre certaines marges au niveau du taux d'imposition communal que l'on avait auparavant...

S.S. : Cependant, Catherine Vautrin a expliqué que la mise en place d'un pacte financier et fiscal permettrait d'avoir une neutralité budgétaire pour les communes et une neutralité fiscale pour les contribuables ?

L.C. : Catherine Vautrin dit beaucoup de choses, effectivement oui. Je ne vous cache pas que je n'y crois pas du tout. Notamment, si vous vous voulez, il était prévu que nous ayons la possibilité de nous positionner sur la différence entre une communauté d'agglomération et une communauté urbaine et j'ai appris récemment par le préfet que Reims Métropole avait pris une délibération pour prendre l'intégralité des compétences d'une communauté urbaine. Cette délibération a été prise il y a quelques semaines mais dans le total secret, personne n'était au courant.

S.S. : Il n'y a donc aucune concertation entre les maires et Reims Métropole ?

L.C. : Tout à fait aucune concertation. Maintenant on est devant le fait accompli, ou on accepte Reims Métropole en communauté urbaine ou on y va pas, c'est l'un ou l'autre. Avant, on avait le choix, c'était ou on y allait en agglomération ou on y allait en urbaine ou on y allait pas du tout. Maintenant, c'est oui ou non. Nous, ça a été forcément puisque ça a été fait de manière très hypocrite et tout nous a été caché, c'est inadmissible.

S.S. : Il n'y a donc toujours aucune entente entre les petites communes comme la vôtre et l'intercommunalité de Reims Métropole ?

L.C. : C'est clair que non. A l'heure d'aujourd'hui, il y a Thierry Barba, le président de l'association des maires ruraux de France (AMRF) qui monte un projet pour lutter justement contre Reims Métropole et Boult-sur-Suippe a adhéré à cette association et là nous sommes une trentaine de communes. Ces communes disent haut et fort ce que d'autres communes rurales ne veulent pas dire. Mais tous ceux qui sont avantagés par le fait de rentrer dans Reims Métropole (rires), forcément ils ne vont pas dire non à une telle opportunité notamment ceux qui sont dans le rouge au niveau des comptes, cela les arrange bien si vous voulez.

S.S. : Cependant, ne voyez-vous pas dans cette communauté urbaine, un moyen de peser face aux autres grandes intercommunalités de cette région Grand Est, notamment l'Eurométropole de Strasbourg et le sillon Lorrain ?

L.C. : Ca, c'est de l'utopie complète. C'est l'argument qui nous est à chaque fois rabâché pour dire qu'il faut lutter contre Strasbourg, etc... et que l'on sera sur la médiane Paris-Strasbourg. Cela ne sert strictement à rien et c'est complètement utopique.

S.S. : Cette communauté urbaine ne présage donc rien de bon selon vous ?

L.C. : Tout à fait, je vois un avenir assez noir si le projet venait à passer mais selon moi, celui-ci va passer à coup sûr car Reims Métropole regroupe une grande partie de la population et la majorité des communes rurales y sont favorables en plus des communes urbaines.

S.S. : Je vous remercie encore une fois de m'avoir accordé du temps et d'avoir répondu à mes questions.

Annexe 3 : Entretien d'une durée de 50 minutes avec **Yves Détraigne**, actuel maire de la commune de Witry-lès-Reims faisant partie de l'unité urbaine de Reims. Ce maire a été l'origine du projet de communauté urbaine du Grand Reims. Cet entretien a été conduit le 23 août 2016.

Sébastien Steimes : Bonjour, comme je vous l'ai expliqué par mail, je réalise actuellement mon mémoire de recherche de deuxième année de master de géopolitique qui a pour sujet, la nouvelle communauté urbaine du Grand Reims. Je conduis notamment plusieurs enquêtes auprès des maires concernés par cette fusion intercommunale.

Tout d'abord, je voudrais savoir la raison qui vous a poussé à vous opposer au projet initial proposé par le préfet et à mettre en place ce contre-projet de communauté urbaine du Grand Reims ?

Yves Détraigne : Tout à fait, c'est moi qui ai réagi à cette carte en commission départementale de coopération intercommunale en disant que monsieur le préfet vous avez bien travaillé mais je pense que si on a eu plusieurs cartes de l'intercommunalité depuis quelques années, la carte que l'on va faire aujourd'hui, ça va être la dernière avant longtemps alors nous avons intérêt à faire quelque chose qui ne soit pas seulement une affaire entre élus, une affaire d'arbitrage entre communes mais que cela soit une affaire partagée avec la population. On a intérêt à faire une carte qui ne soit pas seulement la carte des élus mais qui soit une carte dans laquelle se retrouve la population. D'autant plus qu'aujourd'hui avec la loi NOTRe, avec toutes les lois qui a eu à la même époque, il y a beaucoup de compétences importantes qui vont passer du côté des communes. Le sens de l'histoire des communes et donc des intercommunalités, c'est que l'Etat, de plus en plus, se recentre sur ses activités régaliennes et que surtout après la loi NOTRe, entre les grandes régions et les grandes intercommunalités, les missions essentielles, les missions structurelles, les missions d'avenir sur le territoire, elles vont se partager entre ces collectivités. Elles vont se partager entre la région et les intercommunalités. Les communes deviennent des territoires de l'intercommunalité mais la décision structurelle, les politiques qui décideront de l'avenir d'un territoire, ce ne sera plus au niveau de la commune mais au niveau de l'intercommunalité et les départements eux, vont devenir des metteurs en œuvre localement de politiques dont ils ne seront plus les maîtres. Les départements vont devenir des distributeurs d'allocations, vont devenir des organisateurs de transports mais ils n'auront plus la main sur l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire demain, c'est la région et l'intercommunalité. C'est pourquoi, on a un enjeu fort autour de Reims qui est la première grande ville d'entrée dans la grande région avec un chef-lieu de région qui est à l'opposé. Il faut absolument qu'on équilibre cette région et le Grand Reims peut être le pilier d'un pôle d'équilibre par rapport à Strasbourg au sein de la grande région et par rapport au sillon lorrain dans un même temps.

S.S. : Vous êtes donc sur le modèle allemand dans l'organisation administrative du territoire avec trois échelons administratifs à savoir, l'Etat, la région et l'intercommunalité ?

Y.D. : Tout à fait, je crois que l'on va tout droit vers cela sans le dire. Il faut cependant ne pas oublier que le système allemand n'est pas exactement un modèle pour la France, parce que l'Allemagne est un Etat fédéral, c'est-à-dire que les compétences à la base, elles sont dans les *Länder* alors que chez nous, les compétences à la base sont au sommet. Evidemment, Paris sera toujours plus regardant sur la manière dont les régions et les intercommunalités travaillent. Les grandes régions que l'on a constituées, ne vont pas pour autant se tourner les pouces, elles vont s'affirmer dans des domaines où on ne les attend pas. Par exemple, la région Grand Est, c'est 1,9 fois la surface de la Belgique, c'est une région frontalière de

quatre pays, la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse. Une région comme celle-là, ce n'est pas là que pour distribuer des subventions. Elle organisera l'aménagement de la région, la montée en puissance de la région dans un débat qui, aujourd'hui, fait que les concurrences, sont entre régions françaises et entre pays ou régions européennes. Les concurrences ne se font plus entre les capitales et les grandes villes des pays. Il est clair que le temps où le centre d'un grand pays comme la France décide que tout est terminé. Paris est là pour s'occuper du régaliens comme la justice, la police et rien d'autre, voilà.

S.S. : Pour revenir sur la communauté urbaine du Grand Reims, comment expliquez-vous qu'une grande partie des maires de la périphérie rémoise vous ont suivi dans ce projet alors qu'en 2011, un projet de carte avait proposé une fusion des communautés de communes voisines à Reims Métropole mais celui-ci avait été refusé par une grande majorité des élus ?

Y.D. : Le projet n'était absolument pas mûr parce qu'on parlait de loin. Ma commune, elle est en intercommunalité depuis une douzaine d'années mais c'est tout. Beaucoup de communes étaient en intercommunalité mais essentiellement pour les écoles. Puis, il y avait quelques compétences à côté, c'était des districts avant qu'il y ait des communautés de communes. Les districts devaient avoir un certain nombre de compétences obligatoires. Elles existaient sur le papier mais, dans les faits, elles n'étaient pas spécialement exercées. Dans notre département, c'est l'école qui a été le premier motif d'intercommunalité, je ne vous parle pas de l'induction d'eau en 1914 avec les syndicats. Mais c'est vraiment l'école qui a été à l'origine des districts parce que le département de la Marne avait mis une politique en place où il augmentait de 20% ses subventions sur les projets portés par les districts. Eh donc, quand il fallait construire une école, je vous parle aussi d'autres choses comme les salles des fêtes, etc..., mais je vous parle ici des écoles car il y a eu une politique forte de regroupements des écoles menée par le conseil général dans le département et cette prime à l'école portée par les districts a été pour beaucoup. Donc, il y a eu beaucoup de districts qui se sont créés parce qu'il y avait des aides plus importantes pour faire des écoles, pour faire des regroupements scolaires. Et donc, de ce fait là, il y a une culture de l'intercommunalité mais qui est souvent limitée à l'école dans notre département. Alors là, évidemment, on est passé à une dimension nouvelle parce qu'on va bien au-delà de cette compétence avec le Grand Reims.

S.S. : Ne pensez-vous pas que le deuxième déclic a aussi été la construction des grandes régions ?

Y.D. : Oui, pour moi, ça a été un des éléments. On est dans une grande région avec une capitale à 400 km, on est entre Strasbourg et Paris, on ne compte pour rien, on risque d'être une simple région intermédiaire, un simple département intermédiaire, une simple zone de passage alors qu'on a des atouts. On a besoin d'une ville phare, d'une ville qui se donne les moyens de conserver son université, de développer son CHU, etc... . Pour moi, cela ne pouvait être que Reims et j'avais plutôt le sentiment que le projet entre Reims et Châlons, sur le papier c'était bien mais il n'y avait pas d'âme. Ce qui a aussi facilité la création de ce Grand Reims, c'est la parution dans le journal l'Union, de la carte proposée par le préfet et les maires ont vu sur la carte la fusion Reims-Châlons avec une intercommunalité s'étendant jusqu'à Vatry et donc jusqu'aux limites de l'Aube. Donc les maires du coin, on dit que Reims va aller jusqu'à l'Aube et nous, on touche Reims et on n'est même pas avec alors qu'on est en relation avec eux tous les jours. Il faudrait que je remercie l'Union d'ailleurs. Si l'Union n'avait pas sorti cette carte, les maires n'auraient peut-être pas réagi de la même manière à ma proposition. La carte leur a paru tellement absurde qu'en voyant cela a été un électrochoc.

S.S. : Mais ce projet de fusion entre Reims et Châlons était pour faire suite au projet de métropole entre Reims, Châlons-en-Champagne et Epernay qui n'a finalement pas abouti ?

Y.D. : Oui tout à fait. Mais ce projet n'est pas forcément abandonné, on peut faire un pôle métropolitain sur ce triangle-là. Moi, je pense que l'on a même intérêt à le faire mais, ça se fait pas à l'arrache. Il faut déjà bien mettre en route les nouvelles intercommunalités puisque c'est au 1^{er} janvier prochain que ça va être opérationnel. Il faut par conséquent que cela fonctionne bien et il faut avoir effectivement je crois cette idée dans la tête que l'on aurait intérêt à faire un pôle métropolitain entre les secteurs rémois, sparnacien et châlonnais. C'est comme ça que je vois les choses, ce sont des idées qui sont partagées par un grand nombre de personnes mais aujourd'hui, chacun est sur le travail de mise en œuvre de son intercommunalité. Les trois grandes villes Reims, Châlons et Epernay, on a besoin des unes des autres. En terme touristique, on imagine pas de développer le tourisme autour de Reims sans aller sur Epernay et vice et versa.

S.S. : Pour revenir sur la communauté urbaine du Grand Reims, comment expliquez-vous qu'une vingtaine et une trentaine de maires restent à ce projet de communauté urbaine ?

Y.D. : Alors, il faut savoir que M. Thierry Barba est le créateur de l'association des maires ruraux et qu'il est contre tout ce dont il n'a pas été à l'origine. Sur le nombre d'une trentaine de communes ayant rejoint cette association, c'est possible aussi. On a effectivement deux meneurs (Thierry Barba et Laurent Combe), ce sont des gens contre tout et qui étaient connus pour être contre tout avant même que la loi NOTRe soit faite. Les exemples ne manquent pas. Ces maires-là n'ont jamais joué la solidarité. Je vais vous donner un exemple. Il y a quelques années, quand on a organisé la collecte sélective des déchets ménagers grâce au syndicat Sivalom dont je suis le président, on a demandé à chaque commune de distribuer aux habitants, les bacs ou les sacs de différentes couleurs pour trier les déchets. Tous les maires l'ont fait sauf un, Thierry Barba. Thierry Barba n'est absolument pas représentatif des maires tout comme Laurent Combe qui a été élu à Boult-sur-Suippe qui n'est élu que depuis deux ans.

S.S. : Que pensez-vous de leur arguments et de leurs craintes à intégrer cette intercommunalité ?

Y.D. : Ils sont déjà dans une intercommunalité. Je pense qu'il crache dans la soupe comme c'est le cas de Laurent Combe. L'été dernier, une école a été inaugurée dans sa commune alors qu'il n'aurait pas pu la construire sans la communauté de communes de la Vallée de la Suippe donc voilà.

S.S. : Pour les petites communes rurales, la principale crainte est qu'il y ait une mainmise de Reims Métropole sur cette future grande intercommunalité, qu'en pensez-vous ?

Y.D. : La répartition des sièges communautaires est une répartition démographique établit par la loi. Witry doit être la quatrième ou cinquième commune de l'intercommunalité, j'aurai qu'un seul siège. Ils devraient se réjouir d'avoir autant de voix que des communes qui font cinq ou six fois leur taille. Toute façon, personne n'a la majorité, l'actuel agglomération de Reims n'aura pas la majorité et puis vous savez, il y a des choses qu'on ne peut pas faire. On ne fait pas les choses contre les communes. Dans un conseil municipal, il y a certaines fois, vous essayez d'avoir l'unanimité c'est normal mais vous avez des raisons politiques qui font que ce n'est pas possible. Si une opposition politique veut exister, elle ne peut pas dire oui à

tout sinon elle n'existe pas mais elle a intérêt à trouver les bons motifs. Moi, j'avais une opposition à Witry pendant longtemps, elle votait presque tout et elle s'abstenait. Puis aux dernières élections municipales, on a fait une liste commune ce qui montre qu'il faut du temps pour qu'une relation de confiance se crée. Mais c'est vrai que le fait d'être une communauté urbaine amène à ce que des compétences soient de la compétence communautaire alors que si on avait pu éviter la communauté urbaine, elles seraient restées communales. La taille fait que c'est une communauté urbaine mais on aurait pu rester une communauté d'agglomération. Cependant, avec la création d'une communauté urbaine, en termes de dotation, on a clairement un intérêt à y aller financièrement. Evidemment, il faut faire en sorte que les maires ne soient pas noyés et qu'ils ne se sentent pas comme de simples pions. Alors, ça va bien sur compliquer le fonctionnement, la gouvernance. C'est pourquoi, on va mettre en place une gouvernance un petit peu compliquée. On prévoit de faire une conférence de territoire, c'est-à-dire que ça sera tous les conseils municipaux. Ça sera rare ces conférences car il faudra le faire au centre des congrès. Cela ne serait pas seulement les élus communautaires mais tous les élus concernés par le Grand Reims et notamment les conseillers municipaux. Ça serait une fois de temps en temps. On prévoit de faire un conseil des maires aussi. Ils ne sont pas décisionnaires mais on veut un conseil des maires pour pas que les maires soient mis devant le fait accompli des décisions du conseil communautaire. On veut qu'il puisse débattre entre eux quoi. On peut imaginer qu'à l'échelle des anciennes communautés de communes, il y ait un échange...

S.S. : Il y a des pôles de proximité qui seront créés ?

Y.D. : Oui, on créera des pôles de proximités.

S.S. : Est-ce qu'ils auront une représentation politique au sein des instances décisionnaires ?

Y.D. : Non. Les pôles de proximités sont vus comme des instances de déconcentration des services. L'un des grands enjeux, c'est la proximité. C'est la proximité avec les élus. Il ne faut pas que le maire soit obligé de monter à Reims où qu'un habitant, qu'un problème sur une compétence qui relève de l'intercommunalité, soit obligé de monter à Reims pour avoir un interlocuteur compétent. On va mettre effectivement en place des pôles de proximité où on aura effectivement les responsables de secteurs. Pour ce qui est de la représentation politique de ces pôles, cela pourrait tout de même se faire sur le temps. Il faut que ces pôles de proximité deviennent des instances d'échanges, que les maires aient à faire aux mêmes responsables techniques, qu'il y ait une culture commune qui se fasse. On verra ce que cela donnera sur le temps. Cependant, on a intérêt vu l'importance du territoire, le nombre de communes, à effectivement se doter de relais. J'ai toujours dit, il n'y a pas de grands maires ou de petits maires. C'est sûr, il y a des maires qui ont plus d'influence que d'autres, qui ont des relations plus importantes, ça c'est sûr. Mais notre souci, c'est par exemple que les maires d'une commune de 50 habitants ne se sentent pas oubliés. C'est pourquoi, il faut que tous les maires puissent s'exprimer à travers toutes les instances qui seront mis en place.

Cependant, il est vrai qu'il ne sera pas facile dans un conseil communautaire de plus de 200 personnes pour certains maires de prendre la parole. Certains n'oseront pas du moins dans les premiers mois. Déjà que lors de conseils communautaires comme c'est le cas de Reims Métropole, il est difficile de débattre correctement et ils passent souvent très rapidement au vote, c'est des problématiques à prendre en compte pour un conseil communautaire regroupant autant de personnes. De toute manière, les propositions faites au conseil communautaire sont déjà établies par les commissions et validées par le bureau exécutif puis sont enfin proposées aux conseillers communautaires pour être votées. De toute façon,

l'organisation que l'on va mettre en place et une organisation que je pratique déjà à l'échelle de ma communauté de communes.

S.S. : Une charte de gouvernance va voir le jour pour assurer l'équité entre les petites communes ?

Y.D. : Tout à fait. Je comprends que les maires aient peur de perdre leur pouvoir mais, les gens, ils viennent voir les maires pourquoi, pour les problèmes, pour un problème de voisinage, etc... Pour les habitants de la commune, qui sera l'interlocuteur privilégié, ce sera le maire. Le maire aura toujours autant de liens avec sa population qu'il en a aujourd'hui. La différence, c'est que ça sera plus lui qui dans certains dossiers aura la clef. La clef, elle sera effectivement à l'échelon de la grande communauté. Cela se voit déjà avec les communautés de communes comme la mienne, ce ne sont plus les maires qui règlent une grande partie des problèmes mais c'est l'échelon intercommunal.

S.S. : Pour revenir plus généralement sur les enjeux, il y aura donc la gouvernance, la proximité et les compétences qui pour ces dernières seront territorialisées ?

Y.D. : Oui, l'exercice des compétences de terrain, ça sera territorialisé. Par exemple, sur des questions de voirie, d'eau, d'assainissement, il y aura un responsable de territoire, un technicien qui sera rattaché à son siège territorial sans avoir besoin de remonter à Reims pour savoir si il peut faire ça ou pas ça. Il y aura effectivement une autonomie territoriale sur les questions du quotidien.

S.S. : En ce qui concerne la fiscalité, comment cela va se passer concrètement ?

Y.D. : Il va bien sûr y avoir un lissage des taux d'impositions qui est prévu par la loi. Je suis incapable de vous dire aujourd'hui ce que ça va donner exactement. Chaque intercommunalité à remonter à Reims tous ses chiffres. On a aussi remonté tout ce qu'on avait fait ces dernières années dans chaque compétence qui va être intercommunautaire. Il va y avoir des arbitrages qui seront faits pour voir ce que ça donne. Si vous voulez, on n'est pas en mesure de donner des chiffres suffisamment crédibles pour l'instant. On ne saura qu'au mois de septembre octobre, on aura les aspects financiers à peu près clairs puisqu'évidemment, c'est un aspect important. On sera à fiscalité unique comme le prévoit la loi et certaines communautés de communes qui étaient en fiscalité additionnelle deviendront à fiscalité unique à partir du 1^{er} janvier 2017. Pour en revenir au taux d'imposition, Reims représente beaucoup dans les bases de fiscalité. Le gros des entreprises se trouvent sur l'agglomération rémoise. Après, c'est évidemment le secteur de Bazancourt et puis Thillois. De toute manière les communautés de communes qui devront changer de fiscalité ne sont pas les territoires où il y a le plus d'entreprises. Mais pour les entreprises qui vont changer de fiscalité, ils auront certainement des surprises, voilà. Et donc, si vous voulez, comme Reims a des taux supérieurs à certaines collectivités, on aura quelque chose pour certaines intercommunalités qui seront au-dessus obligatoirement mais ça se lisera au fur et à mesure du temps et il y aura des attributions de compensation pour assurer une neutralité fiscale sur le territoire.

S.S. : Je voudrais passer à quelque chose d'autre, on constate un effet secondaire de la création de grandes intercommunalités comme le Grand Reims avec l'émergence des communes nouvelles comme c'est le cas avec la fusion des communes de Bourgogne et Fresnes-lès-Reims, comment expliquez-vous cela ?

Y.D. : C'était déjà dans l'air avant que l'on parle de la grande communauté urbaine. Le projet s'est poursuivi et je crois que la commune nouvelle est en cours de création et toutes les délibérations ont été prises. Je crois qu'il n'y a pas de lien entre la création des communautés et la création des communes nouvelles. Les communes nouvelles avaient déjà été lancées avant cela, elles se sont ancrées dans la Marne, un peu plus que prévu. Il y en a quelques-unes qui émergent. Je crois que c'est des communes qui ont l'habitude de travailler ensemble, de faire beaucoup de choses en commun indépendamment de l'intercommunalité. C'est des communes qui historiquement ont déjà l'habitude de faire un tas de choses ensemble et qui ont lancé cette idée de faire une commune nouvelle.

S.S. : D'après certains élus, ces communes nouvelles seraient un outil pour faire fonctionner les grands ensembles intercommunaux comme c'est le cas du Grand Reims ?

Y.D. : Non, c'est deux choses différentes. Ces deux lois qui n'ont pas la même origine et qui ont suivi leur chemin indépendamment l'une de l'autre. Ces communes nouvelles sont souvent créées pour être un moyen d'exister face à de grandes villes. Mais pour qu'elles se créent, il faut qu'il y ait un leader sans cela, ce n'est pas possible.

S.S. : Pour finir, comment voyez-vous l'avenir de cette future communauté urbaine du Grand Reims dans cette région Grand Est ?

Y.D. : Je crois que cette communauté urbaine va être un puissant outil en terme d'aménagement du territoire pas seulement pour son territoire à proprement dit mais elle va forcément avoir voix au chapitre par rapport à l'aménagement du territoire de la région. Quand il y aura un grand projet dans la région du Grand Est, il me semble qu'on ne pourra pas éviter de se tourner vers le secteur rémois. Je crois qu'on a là un des trois pôles qui va structurer la région. C'est important pour Reims-même qui était une grande ville sans arrière-pays et qui devient une vraie grande ville. En même temps, on a nous la Champagne-Ardenne et on est sur l'axe TGV Paris Strasbourg et on est à l'entrée de la région. On a donc effectivement une agglomération qui peut jouer d'égal à égal, qui peut être l'interlocuteur d'égal à égal des grandes agglomérations de la région Grand Est.

S.S. : Merci encore de m'avoir accordé du temps et d'avoir répondu à mes questions.

Annexe 4 : Entretien d'une durée de 25 minutes avec **Martine Jolly**, actuelle maire de la petite commune rurale de Courcy appartenant à l'ancienne communauté de communes de Beine-Bourgogne. Cette élue est opposée au projet de communauté urbaine du Grand Reims. Cet entretien a été conduit le 25 août 2016.

Sébastien Steimes : Bonjour, comme je l'ai expliqué à votre secrétaire, je réalise actuellement mon mémoire de recherche de deuxième année de master de géopolitique sur la création de la communauté urbaine du Grand Reims. Je conduis plusieurs enquêtes auprès des maires des communes rurales concernées par cette fusion intercommunale. Tout d'abord, avez-vous été favorable ou opposée à la première carte intercommunale proposée par le préfet ?

Martine Jolly : À l'unanimité, on était contre le projet du préfet qui était le mariage des 4 intercommunalités du nord rémois. On était aussi contre la proposition de communauté urbaine du Grand Reims qui a été proposée ensuite. Au départ, il n'y avait que quelques élus qui étaient pour ce projet et les principaux acteurs ont fait du lobbying pour qu'on en arrive à cette fusion.

S.S. : Si je me rappelle bien, une grande majorité des élus du secteur rémois avaient refusé une fusion intercommunale avec Reims Métropole en 2010, comment expliquez-vous ce revirement de situation ?

M.J. : La pièce importante qui a changé, c'est une personne qui a changé de discours et de façon de faire, c'est monsieur Détraigne le sénateur-maire de Witry-lès-Reims. En 2010, Yves Détraigne était un fervent opposant à l'agglomération rémoise. Quelques mois avant la décision finale, il criait haut et fort qu'il s'y opposerait toujours car la commune était particulière, qu'elle avait un rôle particulier. On peut dire que c'est monsieur Détraigne qui a fait vaciller les décisions puisque lors de la CDCI, il a exprimé haut et fort sa volonté d'intégrer l'agglomération rémoise.

S.S. : Mais comment expliquez-vous qu'une grande partie des maires ont suivi en quelque sorte le mouvement ?

M.J. : Alors quand je discute avec mes collègues, la majorité a peur de ce qui va se passer. J'ai eu une réunion il y a encore quelques jours où il y a un maire qui disait que c'est un peu comme l'Europe, on a déjà créé, on ne sait pas où on va, on ne sait pas comment ça fonctionne.

S.S. : De toute façon, je crois que vous avez jusqu'au 1^{er} septembre pour voter pour ou contre à ce projet de périmètre du Grand Reims ?

M.J. : Oui, nous on a votés non à l'unanimité. Je peux vous dire que ça ne sert à rien, c'est une histoire de majorité et que forcément la majorité est pour ce projet. Alors, la volonté d'y aller existe chez certains. Ensuite, il y a beaucoup d'élus qui se sont résignés en disant que, de toute façon, on ne peut rien y faire, on n'a pas le choix. On y va, on ne sait pas comment mais on y va, on ne sait pas pourquoi mais on y va donc on s'opposera pas.

S.S. : Donc vous voyez plus d'inconvénients que d'avantages à cette fusion intercommunale ?

M.J. : Pour ce qui concerne notre commune, on a d'abord connu une communauté de communes à trois. C'était une toute petite communauté de communes mais qui fonctionnait tellement bien avec un esprit vraiment communautaire, une volonté de faire progresser nos trois communes bien qu'il y ait deux grosses communes et une toute petite commune au niveau de l'échelle rurale. Mais l'objectif, c'était de respecter les trois entités pour progresser. Cela fonctionnait vraiment, c'était une jolie histoire. En 2010, la loi nous a obligé à un mariage plus important devant regrouper plus de 5 000 habitants. On s'est donc mariés avec les gens du secteur avec une fusion de 12 communes. À douze communes, c'est beaucoup plus compliqué. On a perdu de la proximité. Comme on avait plus de compétences, on a pu imaginer que sur place, on aurait moins de travail, enfin au moins pour le personnel et les secrétaires ce qui est complètement faux. On a été même obligés de renforcer notre secrétariat au niveau mairie. Au niveau intercommunalité, si on veut suivre, il faut s'investir deux fois plus puisqu'il faut aller sur le terrain et après rendre compte à la communauté de communes avant que ça redescende sur la commune. Alors, pour nous les élus, c'est compliqué. Ensuite les économies d'échelle qu'on nous avait promises, jurées, je ne les ai pas encore vraiment vues, je ne sais pas si on les verra. En termes de personnel, ce sont des charges faramineuses. Déjà à douze, nous on s'aperçoit que très rapidement, ce ne sont plus les élus qui décident. Si les élus veulent avoir leur mot à dire, il faut qu'il se montre sinon c'est l'administratif qui prend le pouvoir. C'est compliqué puisqu'ils sont plus là et pour ces élus, il faut se déplacer. Par conséquent, l'administratif prend le pouvoir mais comme l'administratif n'est pas sur place, il y a des décisions qui sont prises et qui ne sont pas bonnes...

S.S. : Surtout qu'au sein de ce conseil communautaire du Grand Reims, vous serez plus de 200 conseillers ?

M.J. : Attendez, je vais vous dire. La création de cette communauté urbaine, on a trois députés et sénateurs qui étaient opposés à la loi NOTRe. Monsieur Détraigne était opposé, madame Vautrin était opposée et Arnaud Robinet était aussi opposé. Finalement, qu'est-ce qu'ils font ? Alors qu'ils étaient opposés à une augmentation du seuil à 15 000 habitants, ils veulent faire une communauté urbaine regroupant environ 300 000 habitants, c'est un peu paradoxal. Si vous voulez, très honnêtement, nous on est des élus de terrain, des élus de proximité, on est extrêmement investis, on fait des boulots plus ou moins intéressants, c'est-à-dire qu'on prend des décisions pour la commune, on se réunit en conseil, on est à l'écoute de la population. Si demain ils nous restent à faire uniquement le sale boulot, c'est-à-dire les pouvoirs de police comme nous a dit la présidente actuelle. Excusez-moi, j'ai essayé de les appliquer au cours du mois de juin et du mois de juillet, on a des pouvoirs tellement limités et à la fois des responsabilités tellement fortes, ça n'a aucun intérêt.

Ensuite quand vous me dites, que nous serons je ne sais plus combien de délégués, est-ce que vous savez que le bureau va avoir tous les pouvoirs ou presque. Ce n'est donc pas 205 qui vont prendre des décisions, c'est 60.

S.S. : 25 sièges sur les 60 appartiendront à Reims Métropole qu'en pensez-vous ?

M.J. : Au départ Reims Métropole était majoritaire mais ils ont redistribué un peu les cartes. Le bureau a énormément de pouvoirs et c'est celui-ci qui va prendre des délibérations et des décisions importantes.

S.S. : Et pour le conseil communautaire, sur quoi va-t-il pouvoir agir précisément ?

M.J. : On ne sait pas encore. On sait seulement qu'il y aura trois catégories de décisions du ressort du conseil communautaire, ça devrait être le vote du budget et après je ne sais plus. Bon, une fois que la machine sera mise en route, si vous n'êtes pas à la limite délégués et si vous n'êtes pas au bureau surtout, vous risquez d'aller aux réunions que 4 fois par an. Donc, ça n'a aucun intérêt. Et moi, très honnêtement, je pense que j'en souffre déjà. Je pense que quand on est élus de terrain, on a des responsabilités à prendre et on a besoin d'avoir certaines compétences qui nous soit réservées.

S.S. : La communauté urbaine doit normalement récupérer toutes les compétences...

M.J. : Et après elle nous en redonnera peut être mais on ne sait pas lesquelles. Si vous voulez, on ne part pas dans le néant mais dans l'inconnu le plus parfait. Alors, on nous a dit qu'on a un pacte de ceci, un pacte de cela etc... mais ça ne représente pas grand-chose.

S.S. : Que pensez-vous des ateliers qui ont été mis en place dans le cadre d'une méthode participative pour anticiper la création du Grand Reims ?

M.J. : Alors moi j'espérais qu'à un moment donné, on allait pouvoir retrouver nos collègues des autres communautés de communes pour échanger. Or, ce n'est pas du tout ça qui s'est passé, en fait c'est diviser pour mieux régner. C'est-à-dire qu'ils sont venus chez nous, on est à douze et jusqu'au bout des temps, on va fonctionner à douze même si normalement, on est plus qu'un à partir de janvier. Ils se sont déplacés chez nous pour venir travailler mais comme on ne savait jamais ce que pensaient les autres et que l'on ne pouvait pas influencer sur ce que pensaient les autres, tout était cadenassé depuis le début.

S.S. : Il n'y a par conséquent aucune cohésion entre les anciennes communautés de communes ?

M.J. : Non, on a fait une première réunion à Reims au début de l'année, ils nous ont relu tout ce qui avait eu et après on pouvait poser des questions. Le problème de la majorité des élus à ce moment-là, c'est qu'ils ont oublié qu'ils étaient dans un groupe et du coup, ils posent la petite question pour leur petite commune. Ils ne savent pas généraliser. Si on travaille ensemble, on travaille ensemble. Alors maintenant, je ne dis pas que nous, on voulait travailler tout seul, on se disait simplement qu'on pouvait, sans ignorer l'agglomération rémoise, travailler avec elle sur des projets cohérents sans pour autant faire un mariage forcé. Nous on nous force la main et on n'a aucune autre solution. Je me suis fait un petit peu reprocher l'autre jour par la présidente le fait qu'on ait voté non. J'ai dit écoutez madame, je suis désolée, on nous a posé la question, je pensais que l'on avait le droit de s'exprimer et si on n'avait pas le droit de s'exprimer, il ne fallait pas nous poser la question.

S.S. : Est-ce que vous faites partie de l'association de Thierry Barba qui s'oppose à cette communauté urbaine.

M.J. : Oui, je suis vice-présidente de cette association. Cette association a été créée au moment de la loi NOTRe, on s'est dit qu'il fallait réagir, il y a eu notamment une manifestation à Paris. Ils savent très bien qu'on va subir cette communauté d'agglomération ou plutôt cette communauté urbaine donc si c'est le seul moyen de se faire entendre, voilà. Avec cette communauté urbaine, on va perdre cette proximité, cette capacité à réagir rapidement, tout ceci on va le perdre et on reparlera notamment des économies. Ça, c'est comme la grande région, j'ai rencontré le nouveau président de région, je lui ai dit monsieur

le président, comment on explique à nos habitants que pour faire des économies, on a créé des grandes régions et que cela va leur coûter 15 euros par foyer à la rentrée d'impôt. Réponse du grand président, ce n'est pas moi. Je fais donc partie des élus désabusés. Je vais vous dire quelque chose qui peut être important. Au niveau de notre communauté de communes, on est douze. Je me suis livrée à un petit calcul qui me semblait peut être intéressant. Puisqu'on a eu accès aux délibérations des communes sur ce qu'elles devaient penser de la proposition du préfet. Quand on est en communauté de communes, c'est-à-dire que les conseillers communautaires, 75% des gens ont voté oui à la communauté urbaine. Quand on redescend au niveau des conseils municipaux, on est plus qu'à 50%. Et on sait que dans les 75% comme dans les 50% puisque ce sont les mêmes, une majorité de gens ont voté en disant que de toute façon, on n'avait pas le choix. Le deuxième argument fort qu'ils ont dit, c'est qu'ils ont voté oui car après ils ne vont pas nous rater et pas nous faire de cadeaux si on votait non. Nous on est donc partis du principe qu'on était des élus libres de nos choix et qu'on devait travailler en respect avec les souhaits de notre population que l'on a largement informée sur le dossier.

S.S. : Et que pensez-vous de la charte de gouvernance qui sera mise en place assurant cette équité entre les communes et les anciens EPCI ?

M.J. : Je vais faire partie de la commission qui va mettre en place cette charte de gouvernance. J'ai déjà fait une première demande qui va être prise en compte car madame la présidente actuelle en a parlé. Dans cette charte de gouvernance était marquée le maire peut s'opposer à un projet sur sa commune. Moi, j'ai proposé que ce soit plutôt le conseil municipal. Il n'y a aucune raison qu'un maire puisse dire voilà. On fait partie d'une équipe et ce n'est pas une seule personne qui décide.

S.S. : Pour revenir sur la question de la proximité, la communauté urbaine prévoit de créer des pôles de proximité, est-ce que vous pensez que ce sera efficace ?

M.J. : Ça sera, ni plus ni moins efficace, que ce que l'on vit maintenant. Ça veut dire qu'on aura le droit aux deux étages. Cependant ça sera certainement mieux mais cela représente un deuxième piège car on va être dépendant de nos 12 communes et dépendant des 144. Et j'avoue que moi la dépendance comme cela, ce n'est pas concevable car on ne gère pas tous de la même manière les collectivités.

S.S. : Sur la question de la fiscalité, Catherine Vautrin a affirmé qu'il y aura une neutralité fiscale pour les ménages et les entreprises, est-ce que cela est possible ?

M.J. : Normalement, c'est l'objectif. Cela doit être neutralité fiscale pour les communes. Rendez-vous en 2020 parce que là, il ne va pas se passer grand-chose entre 2017 et 2020, ça va être la vitesse de croisière, tout va se passer un peu près bien. C'est après 2020 à mon avis qu'il y aura des changements.

S.S. : Pour revenir sur le poids que va représenter Reims Métropole dans les décisions à venir, cela vous inspire quoi ?

M.J. : Pour l'instant, moi je vois un Reims très autocentré, très centre-ville. Toute façon, je vais vous dire, on a beau avoir toutes les craintes... il faudrait qu'il y ait tellement de maires qui s'opposent au projet mais c'est impossible. Moi, j'en connais plein qui auraient voulu mais qui ont pas trouvé le moyen de le faire.

S.S. : Sur le fait que la communauté urbaine de Reims pourrait jouer le rôle de troisième pilier dans cette région Grand Est avec une plus grande attractivité, qu'en pensez-vous ?

M.J. : Alors comment vous dire, il y en a ras le bol des méga et des méga volontés à se faire briller. Effectivement, c'est ce que l'on nous a dit, le ou la présidente aura des capacités particulières pour discuter avec la région.

S.S. : Maintenant, une question un peu à part, j'ai remarqué qu'il y avait de plus en plus de communes nouvelles qui émergeaient dans les grandes intercommunalités comme c'est le cas du Grand Reims avec l'apparition d'une commune nouvelle récemment, que pensez-vous de cela ?

M.J. : C'est la même chose, on donne une carotte pour que les gens se regroupent, en leur disant d'une, vous vous regroupez vous avez une carotte et deuxièmement, ça doit donner du poids. D'habitude, les gens parlent régime mais là, ils prennent du poids et ils sont contents. Nous, on n'a aucune velléité à aller croquer le voisin pour grossir.

S.S. : Pour certains élus, ce serait un outil pour faire fonctionner les grandes intercommunalités ?

M.J. : Vous savez, c'est diviser pour mieux régner et deuxièmement, c'est moins vous avez d'interlocuteurs, plus c'est facile. Quand vous devez venir voir douze personnes pour emporter une décision, il suffit qu'il y en ait une qui ait des arguments pour finalement qu'il y en ait trois ou quatre sur la réserve. C'est pourquoi, c'est plus facile de convaincre moins d'élus que quand il y en a de trop à convaincre. Par exemple, monsieur Détraigne est très favorable sauf peut-être pour Witry-lès-Reims, ils voulaient par exemple que l'on fusionne à douze. Au niveau de l'intercommunalité, on aurait plus fait qu'une. Au niveau des délégués, il y en aurait eu moins et on aurait été moins représentatif.

S.S. : Sur votre représentativité au conseil, vous n'aurez qu'un seul conseiller, qu'en pensez-vous ?

M.J. : Le problème avant cela, c'est nos conseillers municipaux. Depuis que l'on ait à douze communes, ils ont commencé à se désinvestir et lorsque nous seront à 144, ils vont se sauver.

S.S. : Normalement, il y aura la création de conférence de territoire et de conseil des maires pour que tout le monde puisse débattre ?

M.J. : Ça sera pour dire, vous voyez que l'on a réuni les gens. Là, ils nous ont réuni, il y a pas longtemps à Reims. Ils étaient contents parce qu'on était 400. J'ai fait le calcul, si on suppose qu'il y a dix conseillers municipaux par communes plus Reims où eux ils sont je ne sais plus combien, 400, 450 c'était le minimum que l'on puisse être quand même.

S.S. : Enfin, comment voyez-vous l'avenir de cette future communauté urbaine ?

M.J. : Sombre et largement indépendant de nos volontés. C'est pas mal comme conclusion.

S.S. : Merci encore une fois de m'avoir accordé cet entretien qui me sera très utile.

Table des illustrations

Figure

- Figure n°1** : Structures assurant le fonctionnement d'une intercommunalité..... 38
- Figure n°2** : Répartition des habitants selon les communes de la CU du Grand Reims 63

Tableaux

- Tableau n°1** : Evolution du nombre d'intercommunalités en France entre 1992 et 1999 21
- Tableau n°2** : Les compétences des EPCI issues de la loi du 12 juillet 1999..... 23
- Tableau n°3** : Nombre, population et nombre de communes des différents types d'EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 32
- Tableau n°4** : Détermination du nombre de sièges selon la population de l'EPCI..... 39
- Tableau n°5** : Les compétences de la communauté d'agglomération de Reims Métropole en 2014..... 54
- Tableau n°6** : Population et nombre de communes des EPCI composant le Grand Reims 63
- Tableau n°7** : Nombre de communes, population, superficie et densité de population des communautés urbaines et de plusieurs métropoles par rapport au Grand Reims..... 64
- Tableau n°8** : Répartition des sièges du conseil communautaire entre les anciennes structures intercommunales de la communauté urbaine du Grand Reims 69
- Tableau n°9** : Les dispositifs de gouvernance du Grand Reims 79
- Tableau n°10** : Les compétences de la communauté urbaine du Grand Reims..... 81

Cartes

- Carte n°1** : Déploiement territorial des EPCI à fiscalité propre de 1992 à 2009..... 26
- Carte n°2** : Intercommunalités conformes et non conformes à la loi NOTRe 31
- Carte n°3** : Périmètres provisoires des EPCI à fiscalité propre à la date du 31 mars 2016 33

Carte n°4 : Périmètre du district urbain de Reims en 1964	48
Carte n°5 : Périmètre de Reims Métropole en 2005	50
Carte n°6 : Périmètre de la communauté d’agglomération de Reims Métropole après son extension de 2013.....	53
Carte n°7 : Pourcentages des EPCI non conformes des départements de la région Champagne-Ardenne et zoom sur le département de la Marne	56
Carte n°8 : SDCI initial du département de la Marne publié le 12 octobre 2015.....	57
Carte n°9 : Périmètres des SCoT de 2007, de 2016 et du futur Grand Reims.....	60
Carte n°10 : Communauté urbaine du Grand Reims	62

Table des matières

Remerciements	3
Index des sigles	4
Sommaire	5
Introduction	7
1. L’intercommunalité, un objet juridique de l’administration territoriale française en constante évolution, de son instauration à la réforme territoriale de 2014.....	11
1.1. L’intercommunalisation de la France, un processus lent connaissant une accélération au cours des dernières décennies du XXème siècle	13
1.1.1. Les causes et prémices de la coopération intercommunale en France	13
1.1.2. Les débuts de la Vème République et une question intercommunale au centre des intentions.....	16
1.1.3. Du tournant intercommunal des années 1990 à la réforme des collectivités territoriales de 2010.....	19
1.1.3.1. La loi ATR du 6 février 1992 et la loi Chevènement du 12 juillet 1999	19
1.1.3.2. Les réformes des années 2000 rationalisent la carte intercommunale	24
1.2. La coopération intercommunale, un des enjeux principaux de la réforme territoriale de 2014.....	28
1.2.1. La loi MAPTAM et l’affirmation des métropoles en 2014	28
1.2.2. La troisième et dernière loi de la réforme des territoires, la loi NOTRe	30
1.3. Les grands principes d’organisation et de fonctionnement des intercommunalités et leurs compétences respectives	35
1.3.1. La création d’un EPCI à fiscalité propre	35
1.3.2. Le fonctionnement d’une structure intercommunale.....	37

1.3.3.	Les ressources financières des intercommunalités à fiscalité propre	39
1.3.4.	Les nouvelles compétences instaurées par la loi NOTRe aux intercommunalités	41
2.	Le Grand Reims, un projet de communauté urbaine dans la nouvelle région Grand Est	45
2.1.	Les successives transformations de l'intercommunalité rémoise de 1964 à 2013.	47
2.1.1.	Le district urbain de Reims (1964-2002).....	47
2.1.2.	Du district urbain à la communauté d'agglomération de Reims Métropole...	49
2.1.2.1.	De la communauté de communes à Reims Métropole.....	49
2.1.2.2.	La communauté d'agglomération Reims Métropole et ses nouvelles communes	51
2.2.	La réforme territoriale de 2014 à l'origine de la constitution de la nouvelle communauté urbaine du Grand Reims.....	55
2.2.1.	Les effets de la loi NOTRe sur le département de la Marne	55
2.2.2.	Du projet de communauté urbaine Reims - Châlons-en-Champagne à celui du Grand Reims.....	57
2.2.2.1.	Le SDCI initial du préfet de la Marne	57
2.2.2.2.	Une opposition vive face au premier projet de restructuration intercommunale	58
2.2.3.	Description de la nouvelle communauté urbaine du Grand Reims	63
2.3.	La phase de mise en œuvre de la communauté urbaine du Grand Reims.....	65
2.3.1.	Les quatre ateliers de travail préparatoires au Grand Reims	66
2.3.1.1.	Le pacte financier et fiscal	66
2.3.1.2.	Les compétences et leurs modalités d'exercice	66
2.3.1.3.	La charte de gouvernance	67

2.3.1.4. Un projet de territoire.....	67
2.3.2. Le conseil communautaire du Grand Reims.....	68
3. La nouvelle intercommunalité du Grand Reims en question.....	71
3.1. Gouverner à 144 communes, un défi de taille pour le Grand Reims	74
3.1.1. La place des maires et des petites communes au sein de cette entité intercommunale.....	74
3.1.2. Administrer la communauté urbaine du Grand Reims	75
3.1.3. Les nouvelles pratiques de gouvernance	77
3.2. Les conditions d'exercice des nouvelles compétences, un deuxième enjeu pour le Grand Reims	80
3.2.1. Le transfert des compétences à la communauté urbaine	80
3.2.2. Le pôle de proximité, un relais technique.....	82
3.3. Vers une augmentation du nombre de communes nouvelles ?	83
3.3.1. Les causes du succès des communes nouvelles.....	83
3.3.2. Les communes nouvelles, un moyen de peser dans les grandes intercommunalités comme le Grand Reims	85
Conclusion générale.....	89
Bibliographie.....	93
Table des annexes	97
Table des illustrations	119
Table des matières	121
Résumé	125

Résumé

Dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, une réforme territoriale fut engagée dès 2014 afin de réduire et simplifier un millefeuille administratif devenu illisible. C'est ainsi que certains échelons du maillage territorial français furent concernés par les nouvelles modifications apportées par les différentes lois instaurées et plus particulièrement l'intercommunalité. En France, la coopération intercommunale a toujours représenté une solution à un émiettement communal spécifique au territoire français ne comptant pas moins de 35 875 communes encore de nos jours. C'est pourquoi, plusieurs réformes avaient déjà contribué au cours du XX^{ème} siècle à simplifier et à renforcer une intercommunalité qui était avant tout fonctionnelle. Ce n'est qu'à partir des années 1990, que la coopération intercommunale a été établie autour d'un projet avec des compétences répondant à deux objectifs précis, l'aménagement du territoire et le développement économique. Depuis la réforme des collectivités territoriales de 2010 et cette dernière réforme territoriale, la coopération intercommunale est dans une nouvelle dynamique favorisant la constitution d'intercommunalités de très grande taille regroupant pour certaines plus de 100 communes sur des territoires extrêmement étendus. La création de la future communauté urbaine du Grand Reims en est l'exemple type de par ses caractéristiques. Jusqu'à aujourd'hui, l'intercommunalité rémoise n'avait rencontré que de légères extensions de son périmètre en intégrant seulement une dizaine de communes faisant partie essentiellement de son unité urbaine (2013). Avec ce nouveau projet prenant effet en 2017, cette intercommunalité intégrera plus de 144 communes sur une superficie dépassant les 1400 km² avec une diversité territoriale comprenant une zone urbaine dense et une grande zone rurale étendue autour de celle-ci. L'objectif de ce mémoire est donc de déceler les enjeux et défis de la fusion-extension de la communauté d'agglomération de Reims Métropole en une mégastucture intercommunale rendue possible par la nouvelle réforme territoriale.

Abstract

As part of the act III of the decentralization, territorial reform was initiated in 2014 in order to reduce and simplify administrative yarrow become illegible. Therefore, several levels of French territorial network were affected by new changes introduced by the various laws and specifically inter-municipality. In France, intermunicipal cooperation has always represented a fundamental challenge to overcome a specific municipal fragmentation in French territory no fewer than 35 875 municipalities even today. That's why, several reforms had already contributed during the twentieth century to simplify and strengthen above all functional. It was not until the 1990s that inter-communal cooperation is established around a project with skills that meet two specific objectives, territory planning and economic development. Since the local government reform of 2010 and this last territorial reform, inter-municipal cooperation is in a new dynamic fostering intermunicipalities constitution very large gathering for some more than 100 cities on extremely large areas. The creation of future urban community of Greater Rheims is a typical example by its features. Until today, the Rheims intercommunal met only slight extensions of its perimeter by integrating only a dozen townships essentially comprised in its urban unit (2013). With this new project, this inter-municipality will integrate more than 144 towns over an area exceeding 1400 km² with a territorial diversity including a compact urban area and a rural area extended around it. The objective of this paper is to identify the issues and challenges of the merger of the extension of Rheims Métropole urban community in an inter-communal mega-structure made possible by the new territorial reform.