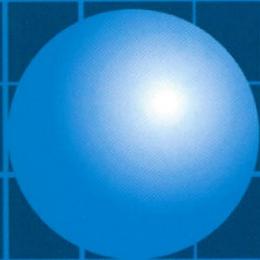


# LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE *en Loir-et-Cher*



Avril 1998

**La coopération  
intercommunale  
en Loir-et-Cher**

**Avril 1998**

## Sommaire

<b>Synthèse .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Un tissu intercommunal dense .....</b>	<b>6</b>
1-1 Une forte implication des communes .....	6
1-2 Des compétences diversifiées .....	7
<b>2. La démographie galopante des EPCI .....</b>	<b>8</b>
2-1 Les principales étapes de la construction intercommunale .....	8
2-2 La multiplication récente des structures .....	10
2-3 Des structures vivantes .....	11
<b>3. Une certaine réserve face aux établissements à fiscalité propre .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Les associations, une autre forme de coopération .....</b>	<b>14</b>
<b>5. Le personnel des EPCI .....</b>	<b>14</b>
<b>6. Organisation spatiale des relations intercommunales .....</b>	<b>16</b>
6-1 Une répartition diffuse des sièges d'EPCI .....	16
6-2 Au delà des limites départementales .....	16
6-3 Des habitudes de travail fortes .....	18
6-4 Une mise en place cohérente des Pays .....	19
<b>Conclusion .....</b>	<b>20</b>
Annexes.....	21

## **Synthèse**

Les pouvoirs publics ont depuis longtemps incité les communes à se regrouper pour travailler ensemble. Dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle ont été créés les syndicats à vocation unique. Depuis lors la coopération intercommunale a connu bien des évolutions auxquelles les communes du Loir-et-Cher ont répondu plutôt favorablement.

### **1. Un tissu intercommunal dense**

Le département compte 268 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) au 1<sup>er</sup> janvier 1998, parmi lesquels 222 sont à vocation unique, 17 à vocation multiple. S'y ajoutent 21 établissements mixtes et 8 communautés de communes. Les domaines de compétences sont aussi divers que les structures juridiques.

Le taux d'intercommunalité est particulièrement élevé en Loir-et-Cher : on dénombre 0,8 EPCI pour 1 000 habitants, contre 0,6 en région Centre et seulement 0,3 au niveau national. En moyenne une commune du département adhère à 7,6 structures différentes, mais des disparités territoriales se dessinent nettement, le Perche et la région de Saint-Aignan étant les plus fortement impliqués.

### **2. La démographie galopante des EPCI**

La coopération intercommunale s'est mise en place en plusieurs étapes ; elle a été influencée par la législation qui lui était directement consacrée, mais aussi indirectement par les nouvelles compétences octroyées aux communes. Les premiers syndicats ont contribué à l'équipement du département. A partir des années 70 une nouvelle dimension est apparue avec l'élargissement du partenariat à d'autres personnes morales de droit public. Certains établissements ont été dotés, à partir de cette époque, de compétences en matière de développement économique et d'aménagement local.

Les années récentes se caractérisent par une multiplication des structures. Près d'une sur cinq s'est constituée depuis 1992 et pour une bonne part dans des périmètres déjà fortement intercommunalisés. Peu de créations se substituent à des structures déjà existantes.

De nombreuses modifications jalonnent la vie des EPCI, témoignant d'une réelle vitalité intercommunale : révision du périmètre, évolution du statut en matière de compétences, de nom...

### **3. Une certaine réserve face aux établissements à fiscalité propre**

La Loi d'Orientation de 1992 a instauré la communauté de communes en vue de favoriser la mise en œuvre de projets globaux au sein d'un espace de solidarité. Elle représente un degré supplémentaire dans la coopération dans la mesure où elle est dotée d'une fiscalité propre lui conférant une autonomie financière importante.

Alors que cette formule a connu un réel succès dans de nombreuses régions françaises, le département n'en compte que huit, regroupant moins du cinquième de ses communes et de sa population. Ces chiffres sont un peu supérieurs à ceux de la région Centre (respectivement 13 et 9 %) mais se situent très en deçà des moyennes nationales. En effet, dans la majorité des départements de Bretagne ou des Pays de Loire, plus de 80 % de la population réside sur le territoire d'un établissement à fiscalité propre.

Seule une communauté de notre département a opté pour la taxe professionnelle unique qui reflète la volonté d'une très grande solidarité entre les communes.

#### **4. Les associations, une autre forme de coopération**

La coopération intercommunale peut prendre un autre visage. Des associations de type loi 1901 assurent dans certains cas une complémentarité vis-à-vis des EPCI, lorsqu'une plus grande souplesse de fonctionnement est recherchée.

#### **5. Le personnel des EPCI**

Selon une enquête réalisée par l'Observatoire, l'intercommunalité générerait plus de 500 postes de travail, dont les trois quarts ne concerneraient cependant que des temps partiels. Les établissements bénéficient en effet bien souvent de personnel mis à disposition par les communes.

#### **6. Organisation spatiale des relations intercommunales**

L'intercommunalité ne s'articule pas nécessairement autour d'un pôle démographique et économique, mais trouve aussi tout naturellement sa place en milieu rural, notamment en matière de gestion d'équipements ou de services.

Elle traduit des habitudes de travail fortes et parfois anciennes dans certaines zones du département. Ainsi, le Perche (notamment le canton de Mondoubleau), la région vendômoise et celle de Saint-Aignan contiennent des relations de forte intensité. Le cas extrême est celui de la commune de Saint-Aignan qui adhère à onze structures en commun avec Seigy d'une part et Noyers-sur-Cher d'autre part.

Une étude cartographique des aires de coopération privilégiée tend à montrer que le découpage des Pays s'y superpose harmonieusement.

*On peut, à l'issue de cette analyse, s'interroger sur la pertinence d'un nombre aussi impressionnant de structures intercommunales et sur la réalisation plutôt mitigée de l'objectif initial, à savoir la réduction des effets de l'émiettement communal. Il semble cependant que si l'intercommunalité de gestion a très bien fonctionné dans le département, les structures capables de porter des projets de développement sont encore assez peu nombreuses.*

*Ceci pose la question d'une éventuelle réduction du nombre d'EPCI et de l'élargissement corrélatif de leurs compétences.*

Avec 36 551 communes, le territoire français détient près de la moitié des communes de l'Union Européenne pour seulement 15 % de sa population. Dès 1790, le législateur préconise le regroupement des communes de moins de 250 habitants, mais le texte demeure sans succès et il en adviendra de même des tentatives de fusion qui suivront. Des mesures d'incitation à la coopération intercommunale sont prises alors en vue de rendre possible la réalisation d'une œuvre ou le fonctionnement d'un service présentant un intérêt commun.

La loi du 22 mars 1890 a instauré les syndicats intercommunaux, accordant ainsi la personnalité morale aux groupements de communes. Un siècle plus tard, la coopération intercommunale se trouve largement renforcée par les nouvelles dispositions de la loi sur l'Administration Territoriale de la République en 1992, créant notamment les communautés de communes, et en 1995, de la loi sur l'Aménagement et le Développement du Territoire qui initie le concept de Pays.

Les communes du Loir-et-Cher, attentives aux transformations législatives apportées au fil du temps, ont construit un maillage intercommunal particulièrement dense et diversifié.

S'appuyant sur une double enquête réalisée auprès des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) puis des communes, d'une part, et sur les informations détenues en Préfecture, d'autre part, l'Observatoire vient d'effectuer un recensement de l'ensemble des établissements existant en Loir-et-Cher<sup>1</sup>. Ce dernier a permis d'en dresser un état des lieux, d'étudier l'évolution récente des structures et d'analyser l'organisation spatiale de cette coopération au sein du département.

---

<sup>1</sup> Ils sont présentés sous forme cartographique dans une publication récente de l'Observatoire : *Le Loir-et-Cher à découper, intercommunalité et découpages territoriaux*, décembre 1997.

## 1. Un tissu intercommunal dense

Pas moins de 268 structures coexistent actuellement sur le territoire départemental. Alors que le Loir-et-Cher ne représente que 0,8 % des communes et moins de 0,6 % de la population française, il compte 1,4 % des établissements intercommunaux.

L'intercommunalité est donc particulièrement développée en Loir-et-Cher et les communes ont adopté bon nombre de formules en réponse à leur besoin : 222 syndicats à vocation unique (SIVU), 17 syndicats à vocation multiple (SIVOM), dont 5 dits « à la carte », 21 syndicats mixtes et 8 communautés de communes, au 1<sup>er</sup> janvier 1998.

Cette diversité est observée dans l'ensemble des départements de la région Centre, comme le souligne le tableau ci-dessous. Toutefois le Loir-et-Cher apparaît comme l'un des départements les plus fortement intercommunalisés avec un nombre d'établissements élevé comparé à sa population (0,8 EPCI pour 1000 habitants, contre seulement 0,3 au niveau national) ou rapporté au nombre de communes (0,9 établissement pour 1 commune). C'est, en effet, le plus fort ratio observé après celui d'Indre-et-Loire.

**Répartition des EPCI par nature juridique en région Centre au 1/1/1996**

	SIVU	SIVOM	à la carte	synd. mixtes	commu- nautés de commu- nes	autres*	nombre d'EPCI	nb d'EPCI pour 1000 hab.**	ratio nb EPCI / nb de commu- nes
Cher	170	7	5	14	3		199	0,6	0,7
Eure-et-Loir	196	11	6	12	1	1	227	0,6	0,6
Indre	145	16	1	9	6		177	0,8	0,7
Indre-et-Loire	221	34	0	12	2	4	273	0,5	1,0
Loir-et-Cher	224	13	3	16	7		263	0,8	0,9
Loiret	183	22	1	9	4	2	221	0,4	0,7
Région Centre	1 139	103	16	72	23	7	1 360	0,6	0,7
France	14 614	1 982	239	1 216	894	341	19 286	0,3	0,5

\* autres établissements à fiscalité propre : district (seule autre structure existant en région Centre), communauté urbaine, communauté de villes et syndicat d'agglomération nouvelle.

\*\* estimation de population au 1/1/1996 selon l'INSEE.

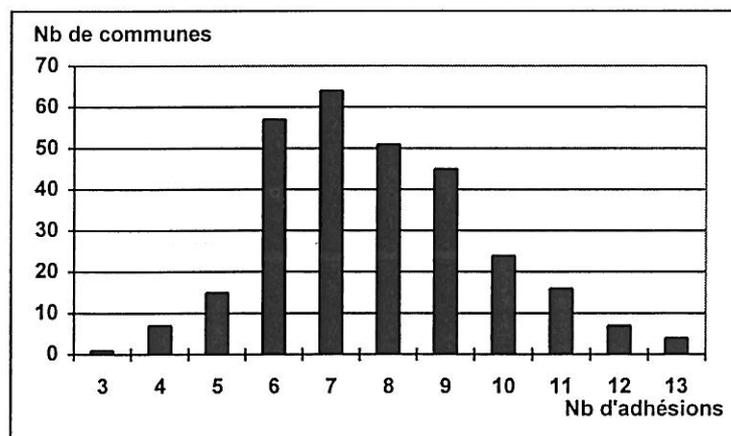
sources : Ministère de l'Intérieur, DG des collectivités locales - INSEE

### 1-1 Une forte implication des communes

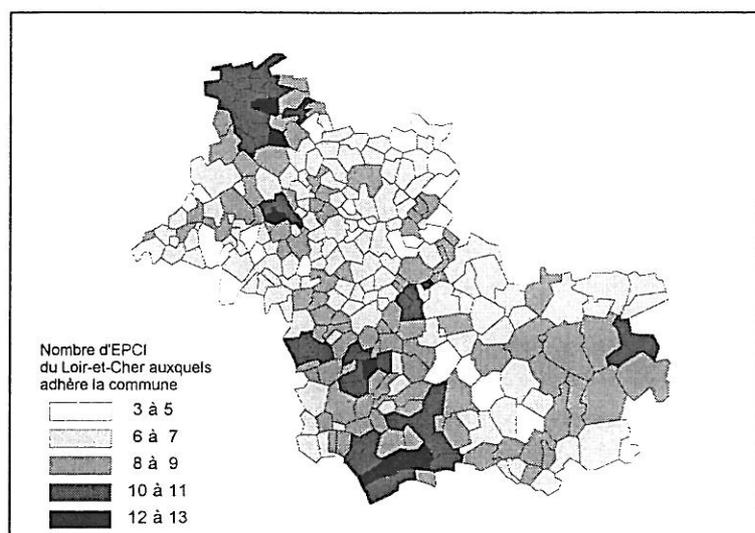
En moyenne, une commune du département adhère à 7,6 EPCI, dont 2,6 syndicats mixtes. 75 % d'entre elles sont membres de 6 à 9 structures différentes, 13 étant le maximum rencontré dans le département, pour les communes de Châtillon-sur-Cher et Seigy.

Une seule n'a rejoint aucun SIVU mais participe par ailleurs à trois syndicats mixtes.

**Répartition des communes selon le nombre d'adhésions au 1/1/1998**



## Indicateur de coopération intercommunale au 1/1/1998



La carte ci-contre traduit de fortes inégalités spatiales. Alors que le Perche, la région de Saint-Aignan et une partie du Vendômois ont développé un tissu intercommunal particulièrement dense, la Beauce, la région de Saint-Amand-Longpré, la Sologne en périphérie du Loiret et le Romorantinais dessinent des aires de coopération plus faible.

Le niveau de participation est vraisemblablement davantage fonction de la localisation de la commune, de son environnement et de son histoire que de sa taille. En effet, il varie en moyenne de 7 à 9 selon les différentes classes de population. La plus forte participation concerne les communes rurales les plus peuplées (de 1 500 à 2 000 habitants). La position des communes urbaines est très inégale, le nombre d'adhésions allant du simple au double entre Romorantin-Lanthenay et Lamotte-Beuvron, d'une part, Noyers-sur-Cher et Saint-Aignan d'autre part.

### 1-2 Des compétences diversifiées

Les SIVU sont des syndicats spécialisés, limités à un objet unique. Ils peuvent cependant gérer plusieurs oeuvres ou services dès lors qu'ils sont complémentaires (ex : distribution d'eau potable et assainissement). Leur proportion, bien qu'en légère régression depuis quelques années, reste importante (83 % des établissements contre 75 % au niveau national).

### Répartition des SIVU par type de compétence au 1/1/1998

Les SIVU offrent une vaste palette de compétences dont la répartition est assez proche de celle observée à l'échelon national. L'adduction d'eau potable et les affaires scolaires représentent à eux seuls près de la moitié des SIVU et concernent respectivement 65 % et 57 % des communes du département. Trois communes sur quatre adhèrent à un syndicat de traitement des ordures ménagères, deux sur trois à un syndicat de rivières.

Vocation	Nombre de SIVU	Nb de communes concernées*	% de communes du Loir-et-Cher
adduction eau potable	65	191	64,6
scolaire et parascolaire	50	167	56,7
rivières	26	203	66,7
personnel	14	32	11
collège	11	129	42,3
ordures ménagères	10	233	74,9
sport	10	61	21
économie	10	81	26,4
tourisme - loisirs	7	72	24,7
environnement	7	19	5,5
électrification	4	19	6,5
autres	8	61	21
<b>Total SIVU</b>	<b>222</b>	<b>325</b>	<b>99,7</b>

\* y compris communes extérieures au département

La diversité des compétences des autres EPCI n'est pas moindre. Ils se voient néanmoins, dans certains cas, confier de plus larges missions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Selon la vocation, le périmètre de certains établissements peut être relativement vaste. Le plus important est le Syndicat Intercommunal de Distribution d'Electricité qui couvre la globalité du département (272 communes et 4 SIVU). A l'inverse, l'adduction d'eau potable, les affaires scolaires et le personnel génèrent de petites structures (2 à 3 communes, respectivement moins de 2 000 et 500 habitants en moyenne).

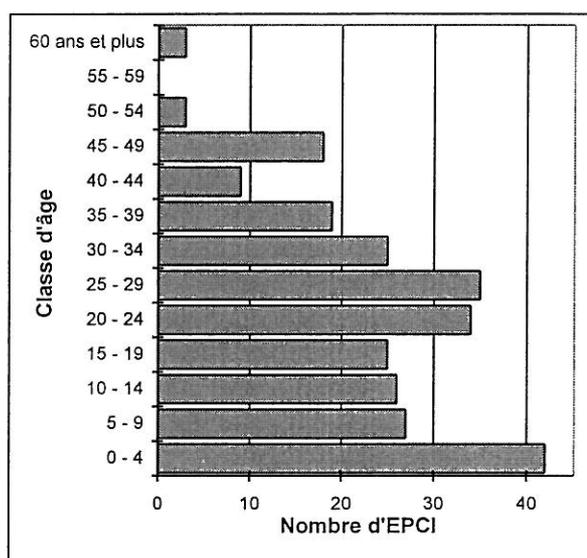
## 2. La démographie galopante des EPCI

### 2-1 Les principales étapes de la construction intercommunale

La moitié des établissements de coopération intercommunale du Loir-et-Cher a plus de 20 ans, mais un sur six a moins de cinq ans. La période récente et les années 60-70 ont connu des taux de création élevés.

Plusieurs grandes étapes marquent effectivement la construction intercommunale. Si le premier texte est adopté à la fin du siècle précédent, la coopération ne prend son essor que bien plus tardivement. En 1920 la France ne compte que 60 SIVU. En Loir-et-Cher, le syndicat le plus ancien, parmi ceux actuellement en activité, s'est créé en 1926. Il s'agit du Syndicat d'Electrification de Champigny-en-Beauce.

Pyramide des âges des EPCI\*



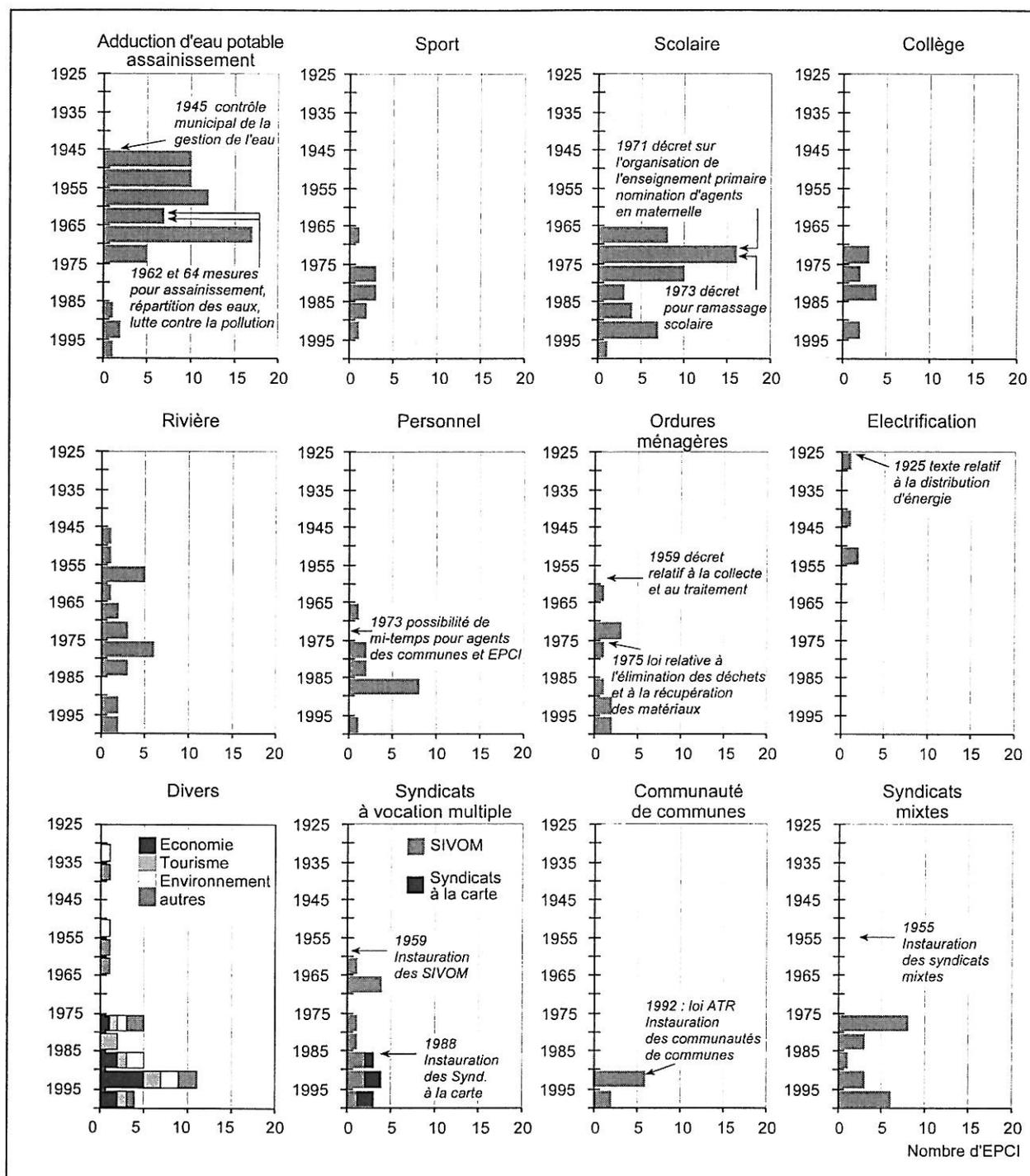
\* établissements existants au 1/1/98

- L'équipement du département

Les premiers syndicats ont eu pour principal objet la construction et la gestion des réseaux : adduction d'eau potable, assainissement, électrification... Les services à la population et la construction d'équipements lourds (pour l'enseignement par exemple) se sont mis en place dans un second temps. La loi du 7 août 1957 tend à favoriser la construction d'équipements collectifs. Ainsi, les affaires scolaires et la collecte des ordures ménagères ne sont gérées par des établissements intercommunaux qu'à partir des années 60. Le graphique suivant souligne les principales vagues de création qui semblent liées le plus souvent aux nouvelles réglementations édictées. A titre d'exemple, les deux pics observés pour les syndicats d'adduction d'eau potable correspondent au décret de 1945 relatif à la gestion de la distribution d'eau et à ceux de 1962 et 1964 sur l'assainissement.

Si l'équipement et les services ne sont plus à l'origine de vagues de création importantes, ils demeurent cependant l'objet de nouvelles constitutions. Trois syndicats de rivières, par exemple, et trois autres pour l'élimination des ordures ménagères sont nés aux cours des années récentes.

## Répartition des EPCI selon la date de création, le statut juridique et la vocation au 1/1/1998



- Renforcement du partenariat pour un élargissement des compétences

Le décret du 20 mai 1955 instaure les syndicats mixtes sur la base d'un nouveau partenariat. Il autorise l'adhésion de groupements de collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public, aux côtés des communes le cas échéant. Il permet ainsi la réalisation ou la gestion d'équipements de plus grande envergure (tels que l'aérodrome du Breuil) ou de mener une réflexion globale d'aménagement, de programmer et de coordonner des actions sur un territoire qui dépasse largement le périmètre communal.

Toutefois, certains établissements mixtes, en Loir-et-Cher, assurent uniquement la gestion d'un équipement ou d'un service (entretien des cours d'eau, traitement des déchets, par exemple). Leur vocation est alors semblable à celle de nombreux SIVU ; ils ne s'en différencient que par leur statut juridique.

Les syndicats mixtes n'ont connu d'essor réel qu'à partir des années 70. Les plus anciens en Loir-et-Cher datent des années 76 et 77. Ils se sont constitués, sous l'impulsion de l'Etablissement Public Régional, dans le cadre des Contrats Régionaux d'Aménagement Rural (CRAR).

- Prééminence récente de l'économie

Depuis la fin des années 70, les EPCI jouent un rôle de plus en plus important sur le plan économique. Avec la Loi de Décentralisation du 2 mars 1982, les communes ont reçu de nouvelles attributions en matière de développement économique et de services à la population. L'élargissement de leur champ de compétences s'est alors accompagné d'une multiplication des structures intercommunales. Plus du tiers des établissements actuels se sont constitués depuis cette date. Parallèlement, les besoins en personnel se sont accrus, expliquant vraisemblablement l'apparition de bon nombre de syndicats de personnel (cf. graphique).

Aménagement de zones d'activités, de jardins d'entreprises, animation et promotion économique ou touristique s'ajoutent aux compétences antérieures. Les prérogatives attribuées aux communautés de communes dans le cadre de la Loi d'Orientation relative à l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992, dite loi ATR, abondent elles aussi en ce sens. Les communautés exercent de plein droit des compétences relevant de l'aménagement de l'espace ainsi que des actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

Dans l'ensemble, le schéma de construction intercommunale en Loir-et-Cher se cale sur celui observé à l'échelon national.

## **2-2 La multiplication récente des structures**

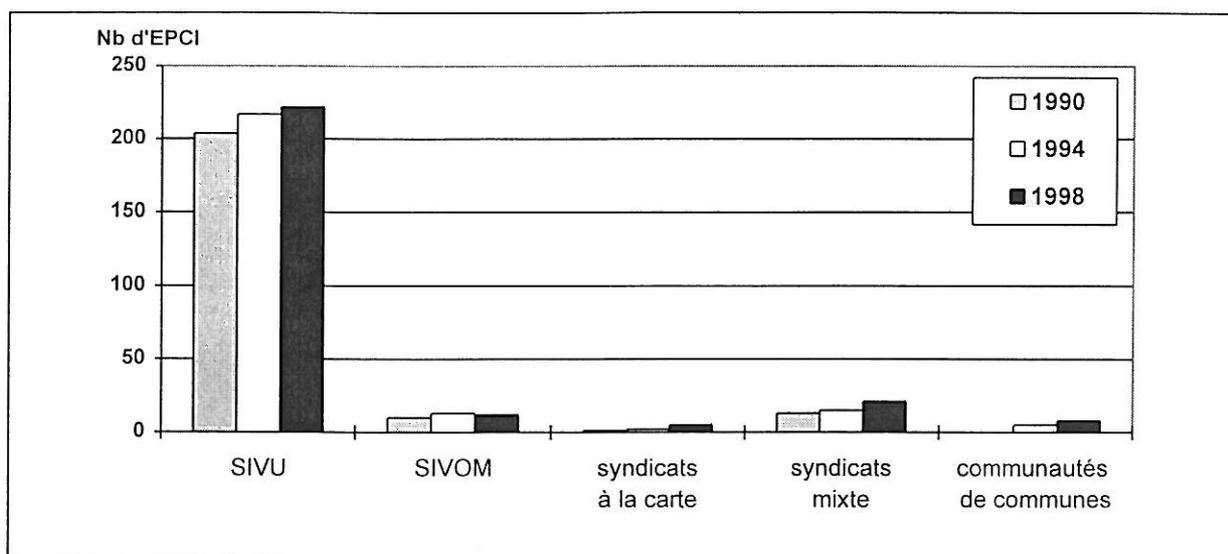
L'élargissement du champ de compétences et la diversification des formules juridiques élaborées au cours des trente dernières années semblent avoir contribué conjointement à l'émiettement du paysage intercommunal. Les années récentes enregistrent une accélération de ce phénomène.

Dans l'ensemble, les communes du département réagissent positivement aux nouvelles dispositions légales, et ceci dans des délais relativement brefs. Le premier SIVOM a pris forme quatre ans après l'instauration de la formule, le premier syndicat à la carte quinze mois plus tard. Depuis 1992, 49 EPCI se sont constitués en Loir-et-Cher, soit près d'un établissement recensé sur cinq.

La cartographie du nombre d'adhésions par commune (chap. 1-1) a permis de faire émerger des zones de coopération dense voisinant avec des zones où elle est plus faible. On constate que si les créations récentes sont parfois observées dans des régions où cette pratique était jusqu'alors moins usitée, comme en Sologne où plus du tiers des établissements ont moins de 10 ans, elles se sont souvent ajoutées aux nombreux EPCI présents. Près du tiers des nouvelles structures se sont constituées au sein de l'agglomération blésoise ou en périphérie.

La comparaison de la répartition des différents types d'établissement avec celle dressée par la Préfecture en 1990 (cf. graphique suivant), montre que toutes les catégories ont vu grossir leur rang, à l'exception des SIVOM dont le succès reste, comme au plan national, très relatif. Le nombre de syndicats mixtes a presque doublé. Cinq se sont constitués au cours des deux dernières années pour la mise en place des contrats de Pays. Le département compte près de 10 % de SIVU supplémentaires. La répartition par vocation est restée pratiquement inchangée. Notons cependant la création de 7 des 10 syndicats à vocation économique depuis cette date.

## Evolution du nombre d'EPCI selon la structure juridique depuis 1990

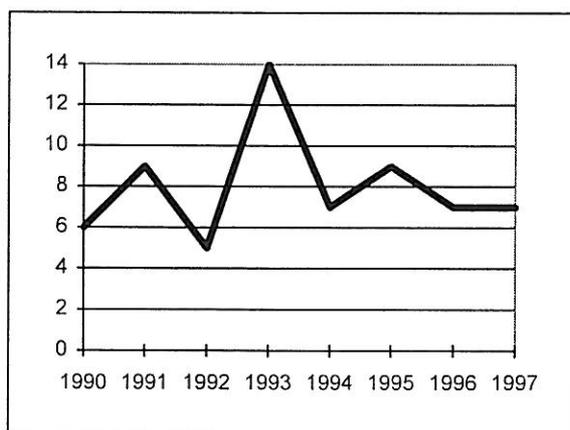


Le taux d'accroissement du nombre d'établissements est en moyenne de 2,04 % par an depuis 1990, alors que, sur la période 1991-1996, il est inférieur à 1,1 % au plan national.

Les créations se substituent proportionnellement peu aux anciennes structures : deux SIVOM sont issus d'autres EPCI (un SIVU et un syndicat mixte) et quatre SIVOM ont donné naissance à deux communautés de communes ainsi qu'à trois syndicats à la carte.

Ces derniers, dits à géométrie variable, offrent une plus grande souplesse dans la mesure où chaque commune adhère pour le ou les domaines de compétences qui l'intéressent. Ils ont été imaginés dans le but de répondre au mieux aux besoins de chaque commune, en limitant les contraintes liées aux structures trop uniformes, tout en évitant la superposition d'organismes intercommunaux chaque fois que cela est possible. Cette formule reste peu prise (cinq sur le département), peut-être du fait d'une plus grande complexité de gestion et de fonctionnement. Deux se sont néanmoins créés en 1997.

### Evolution des créations d'EPCI depuis 1990



14 établissements ont été dissous depuis 1994, dont 11 SIVU de compétences diverses. 29 se sont constitués dans ce même temps.

Le pic enregistré en 1993 s'explique en partie par la création des cinq premières communautés de communes.

### 2-3 Des structures vivantes

Près du quart des établissements actuels ont remodelé leur aire géographique, parfois en plusieurs étapes. Il s'agit pour l'essentiel d'un élargissement, les retraits de communes représentant seulement un peu plus d'un cas sur 10. Le périmètre de certains syndicats, notamment ceux spécialisés dans le traitement des ordures ménagères, a presque doublé en 15 ans.

Le transfert d'une commune d'un syndicat à un autre de même nature reste tout à fait exceptionnel. Un exemple rencontré : suite à une modification intervenue au niveau des

regroupements pédagogiques intercommunaux, une commune change de syndicat à vocation scolaire.

La vie intercommunale est particulièrement intense en Loir-et-Cher comme en témoignent les chiffres suivants : 7 créations, 4 dissolutions, 9 modifications de périmètre et 19 autres modifications de statuts (compétences, nom...) marquent l'année 1997.

### 3. Une certaine réserve face aux établissements à fiscalité propre

La communauté de communes a été instaurée, comme précisé précédemment, en 1992. Elle s'inscrit, aux côtés des districts, plus anciens, des communautés de villes et communautés urbaines, dans la catégorie des établissements à fiscalité propre, c'est-à-dire qui disposent d'une indépendance vis-à-vis des communes quant à la détermination de leur politique fiscale.

La région Centre comptait, au début de l'année 1997, 9 districts, dont 5 dans le Loiret mais aucun dans le Loir-et-Cher, et 29 communautés de communes, ce qui est peu au regard des autres régions de France. La carte ci-contre souligne de fortes disparités dans la répartition géographique de ces établissements.

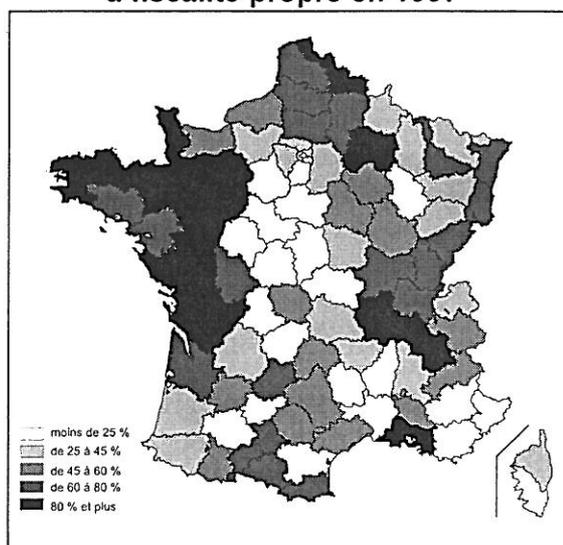
En Poitou-Charente, Bretagne ou Pays de Loire, 8 communes sur 10 au minimum adhèrent à un établissement à fiscalité propre (une communauté de communes dans au moins 3 cas sur 4). La réaction a été beaucoup plus modérée en région Centre. En moyenne, moins d'une commune sur cinq est affiliée et moins d'un habitant<sup>2</sup> sur cinq réside sur le territoire d'une structure à fiscalité propre (un sur deux en moyenne nationale).

Les communautés de communes ont connu un franc succès sur le plan national (1105 créations en 5 ans) mais les contrastes régionaux sont tout aussi saisissants.

La région Centre semble recourir assez peu à ce nouvel outil, globalement moins d'une commune sur dix y a rejoint une communauté (cf. tableau suivant).

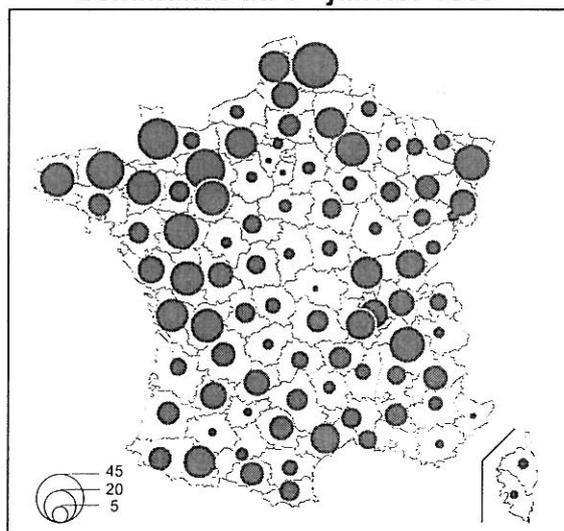
Au cours de l'année 1997 une nouvelle communauté s'est créée en Eure-et-Loir ainsi que deux autres dans le Loiret, portant à 32 le nombre total.

#### Part de la population résidant sur le territoire d'une structure à fiscalité propre en 1997<sup>3</sup>



d'après source : Assemblée des Districts et des Communautés de France

#### Nombre de communautés de communes au 1<sup>er</sup> janvier 1997



d'après source : Ministère de l'Intérieur, DG des collectivités locales

<sup>2</sup> population en 1990 - source INSEE

<sup>3</sup> hors structures créées au cours de l'année 1997

### Les communautés de communes en région Centre au 1<sup>er</sup> janvier 1997

	Nb de communautés	En % du nb de communes	En % de la population
Cher	3	5,9	5,1
Eure-et-Loir	3	5,9	3,2
Indre	8	23,5	23,8
Indre-et-Loire	3	11,6	5,5
Loir-et-Cher	8	17,9	18,2
Loiret	4	17,1	6,7
Région Centre	29	13,0	8,8

d'après sources : Ministère de l'Intérieur,  
DG des collectivités locales - INSEE

Les communes du Loir-et-Cher et celles de l'Indre y ont répondu plus favorablement. On dénombre dans les deux cas huit communautés dont respectivement cinq et quatre se sont constituées dès les années 1992 et 1993.

Le Loir-et-Cher se plaçait alors au 33<sup>e</sup> rang des départements français, mais il semble que l'enthousiasme pour cette nouvelle structure s'essouffle, le Loir-et-Cher se situant en 51<sup>e</sup> position trois ans plus tard.

Près d'un loir-et-chérien sur cinq réside au sein d'une telle structure.

Cette nouvelle formule s'adresse plus particulièrement aux communes rurales<sup>4</sup>. Le poids démographique des établissements de la région est très variable. Quinze d'entre eux recouvrent moins de 5 000 habitants (dont cinq en Loir-et-Cher). Ils n'associent en effet que des communes rurales ou s'organisent autour d'une ville centre de petite taille (moins de 10 000 habitants). La Communauté du Pays de Vendôme en est la seule exception (plus de 27 000 habitants).

L'objet des communautés de communes diffère de celui des syndicats et dépasse largement le stade de coopération technique ou de gestion. La loi ATR du 6 février 1992 offre un nouveau cadre juridique aux communes, désireuses de s'associer au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Ces deux compétences sont imposées par les textes dans le but de favoriser la mise en oeuvre de projets globaux. S'y ajoute au moins une compétence parmi les quatre suivantes :

- protection et mise en valeur de l'environnement
- politique du logement et du cadre de vie
- création, aménagement et entretien de la voirie
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Les deux premières ont été retenues par cinq des huit établissements du département alors que, au niveau régional, l'environnement a été choisi dans un peu plus d'un cas sur trois et le logement et cadre de vie dans un sur cinq. La communauté des Collines du Perche et celle du Vendômois Rural ont opté pour la totalité.

Les établissements ont la possibilité d'élargir leur champ de compétences à tout autre service ou équipement de leur choix. Ainsi par exemple la formation et l'insertion par l'économie font partie, entre autres, des attributions de la communauté du Pays de Vendôme. La communauté du Cosson a reçu délégation en matière d'adduction d'eau potable, d'assainissement, d'urbanisme...

<sup>4</sup> La loi prévoyait parallèlement un dispositif pour les communes appartenant à une agglomération de plus de 20 000 habitants, la communauté de ville, mais a été très peu suivie d'effet. Au total seulement cinq communautés de villes se sont constituées sur le territoire national.

La seconde originalité de ces établissements réside, comme précisé préalablement, dans leur régime fiscal. Ils ont la possibilité d'instaurer une taxe professionnelle unifiée, applicable sur l'ensemble de leur territoire. Le produit correspondant est alors directement perçu par la communauté. Le taux unique permet notamment d'effacer la concurrence existant au sein du périmètre et de mettre en place une véritable politique de solidarité entre les communes membres. Cette formule reste assez peu utilisée actuellement dans la région. Une seule structure l'a adoptée en Loir-et-Cher, une autre l'envisage à l'horizon 2005.

#### **4. Les associations, une autre forme de coopération**

L'intercommunalité en Loir-et-Cher existe également sous d'autres formes. Pour des raisons de souplesse, de rapidité de mise en œuvre et de simplicité de gestion, les communes adoptent parfois le statut d'association loi 1901. Ainsi, l'ensemble des CRIL (Contrats Régionaux d'Initiative Locale) ont été supportés par des structures plus légères (associations dans six cas, ententes intercommunales<sup>5</sup> dans les deux autres) alors que sur l'ensemble de la région Centre 33 des 48 CRIL étaient gérés par des syndicats.

En majorité, les associations ont été créées pour la mise en place de ces contrats, certaines, comme l'Association pour le Développement Economique du Perche Vendômois (ADEPV), ont évolué vers d'autres opérations. En effet, cette dernière constitue un support juridique aux opérations de développement conduites sur son territoire. Elle participe actuellement à l'ORAC (Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce).

Ces associations assurent donc une complémentarité vis-à-vis des EPCI. Ainsi, Vallée du Loir Expansion (VLE) a en charge le développement et la promotion touristique de la vallée du Loir alors que les autres structures intercommunales locales n'ont pas compétence dans ce domaine.

L'association Val du Cher Expansion, antérieure au CRIL, a été dissoute en 1996 pour donner naissance à un syndicat intercommunal.

#### **5. Le personnel des EPCI**

Indiquer une mesure chiffrée précise du personnel intercommunal n'est pas simple. En effet, certaines fonctions ne nécessitent que quelques heures hebdomadaires de travail et les employés se partagent parfois entre plusieurs établissements. Les doubles comptes sont donc nombreux.

Deux sources permettent cependant de l'évaluer :

- le Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale recense, dans les EPCI, 335 titulaires et stagiaires<sup>6</sup> en février 1998. Ceux-ci embauchent parallèlement de nombreux contractuels et bénéficient de personnel mis à la disposition par les communes membres.
- une enquête réalisée en 1996 par l'Observatoire de l'Economie et des Territoires de Loir-et-Cher auprès des EPCI indique que plus de 6 établissements sur 10 emploient au moins un agent et 2 sur 10 au moins trois.

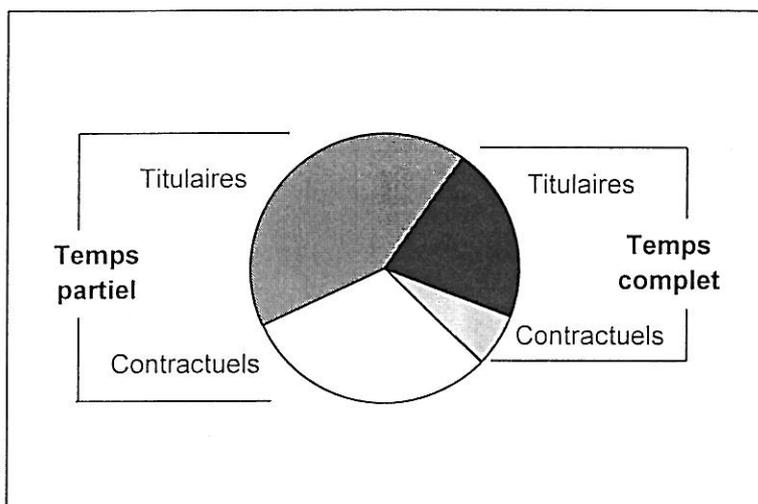
<sup>5</sup> Les ententes constituent une forme embryonnaire de l'intercommunalité. Elles ne disposent pas de personnalité juridique et n'ont qu'une compétence réduite. Cette formule ancienne (loi du 5 avril 1884) tend à disparaître.

<sup>6</sup> Il s'agit des stagiaires de la formation initiale reçus aux concours de la Fonction Publique Territoriale, nommés sur un poste et qui effectuent un stage préalable à leur titularisation.

### Répartition du personnel intercommunal selon le statut en 1996

Selon cette enquête, les EPCI généreraient au total plus de 500 postes de travail dont les trois quarts correspondraient à des temps partiels.

Toutefois, près de 140 personnes sont employées à temps complet à cette date. Une majorité d'entre elles sont titulaires (plus de 75 %). Le recours à du personnel saisonnier est peu important.



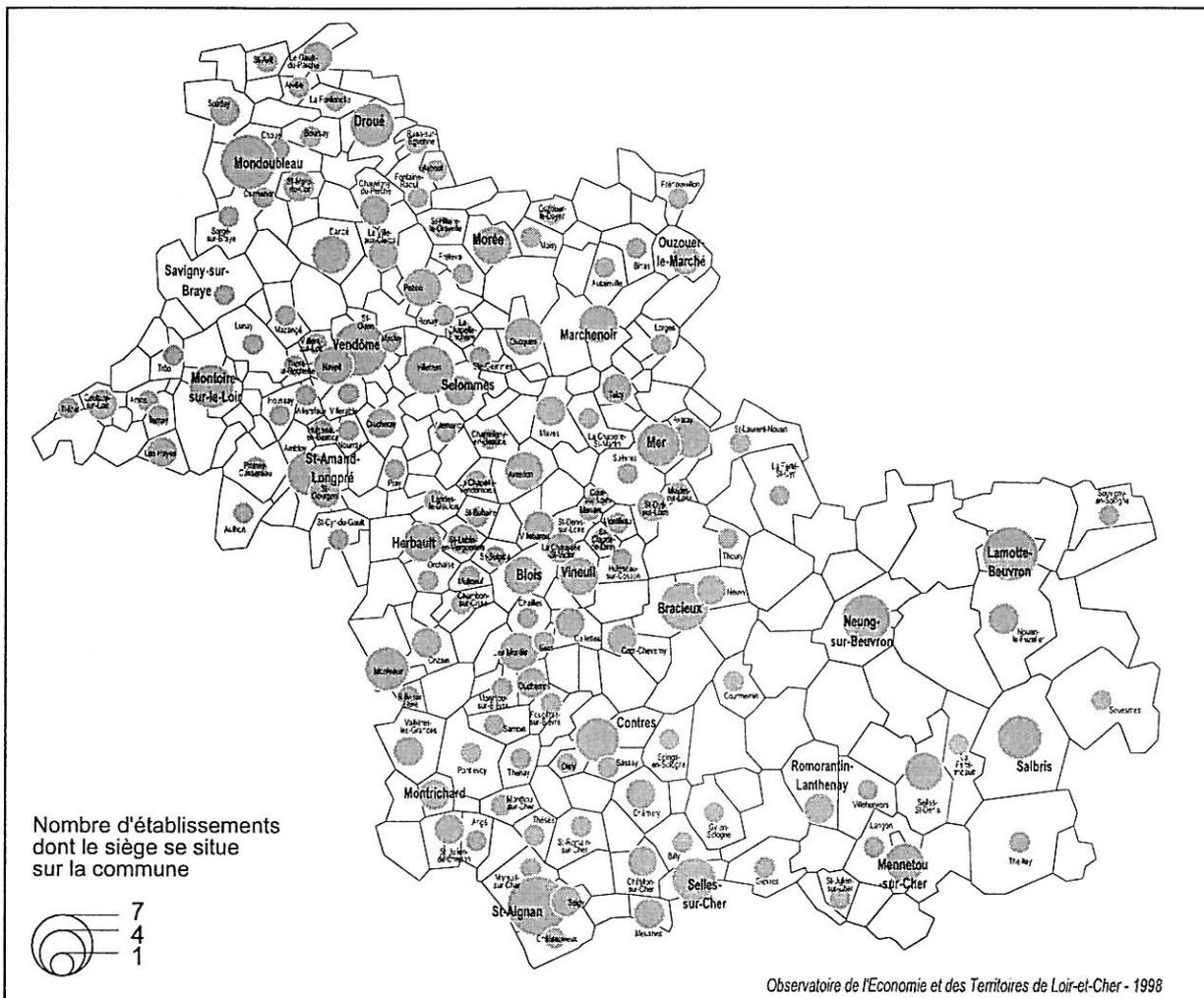
Les principaux pourvoyeurs d'emplois sont les syndicats à vocation scolaire qui totalisent 40 % de l'ensemble des postes recensés. Dans 9 cas sur 10, il s'agit de temps partiels. Ils embauchent plus de 4 personnes en moyenne. Les syndicats de ramassage et de traitement des ordures ménagères peuvent également faire appel à un nombre élevé de personnes, de même que les communautés de communes en raison de leurs missions élargies.

## 6. Organisation spatiale des relations intercommunales

### 6-1 Une répartition diffuse des sièges d'EPCI

La moitié des communes du département abritent le siège d'au moins un établissement. Dans deux cas sur dix elles en regroupent trois ou plus. Cependant, aucune corrélation n'existe entre la taille des communes et leur aptitude à assurer cette fonction. Ainsi, Romorantin-Lanthenay ou Blois n'accueillent respectivement que deux et trois sièges d'EPCI alors qu'à l'opposé, cinq sont localisés sur la petite commune de Villetrun. Toutefois, le siège des plus gros établissements, en terme de population comme de territoire, se situe, dans la majorité des cas, dans une commune importante.

La répartition des sièges des EPCI au 1/1/1998



D'après source : Préfecture de Loir-et-Cher

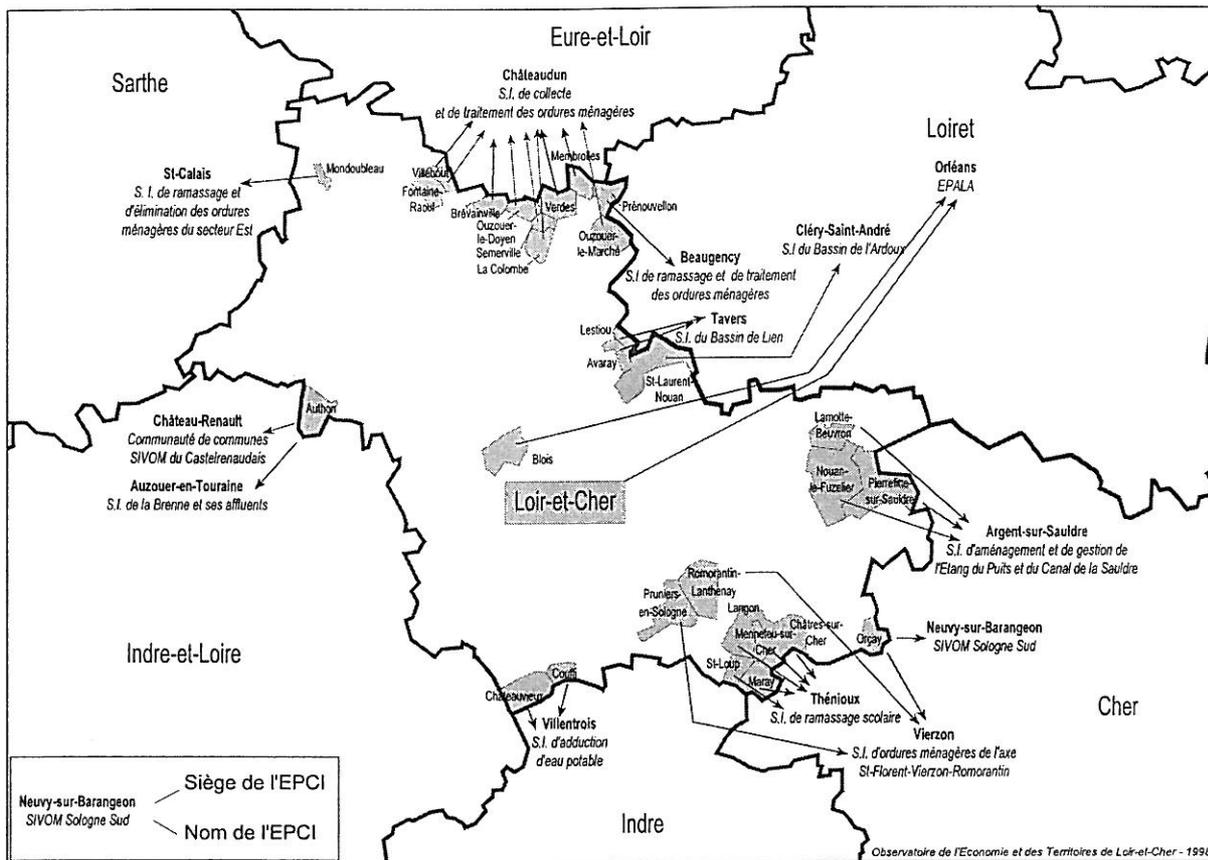
Le choix est parfois de placer le siège au coeur du périmètre d'une structure et au sein d'une commune qui ne soit pas nécessairement chef-lieu de canton. C'est notamment le cas de la Chapelle-Vendômoise pour le Pays Beauce - Val-de-Loire.

Vraisemblablement, l'initiative de l'intercommunalité est souvent davantage liée à la volonté de certains élus qu'aux seuls impératifs de gestion et d'organisation.

### 6-2 Au delà des limites départementales

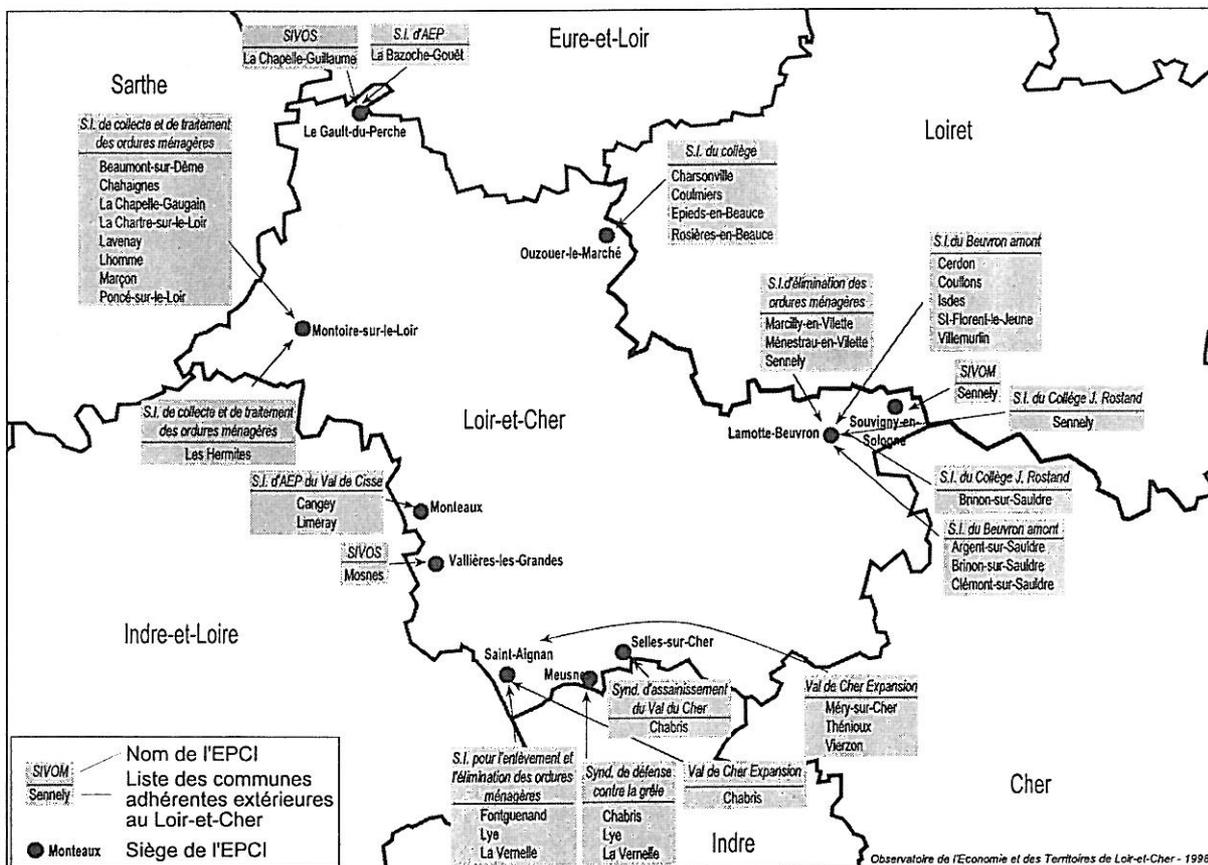
L'intercommunalité ne s'arrête pas aux frontières du département et la coopération s'effectue à double sens avec l'ensemble des départements limitrophes. Cependant on compte davantage d'adhésions de communes extérieures que l'inverse. Cette coopération s'effectue pour des établissements de toute nature. Ainsi, Authon adhère à la Communauté de communes et au SIVOM du Castelnaudais. Les affaires scolaires et la collecte des ordures ménagères sont le plus souvent à l'origine de ces EPCI.

## La participation de communes du Loir-et-Cher à des EPCI extérieurs



D'après sources : Préfectures de la région Centre et de la Sarthe

## La participation de communes extérieures à des EPCI du Loir-et-Cher



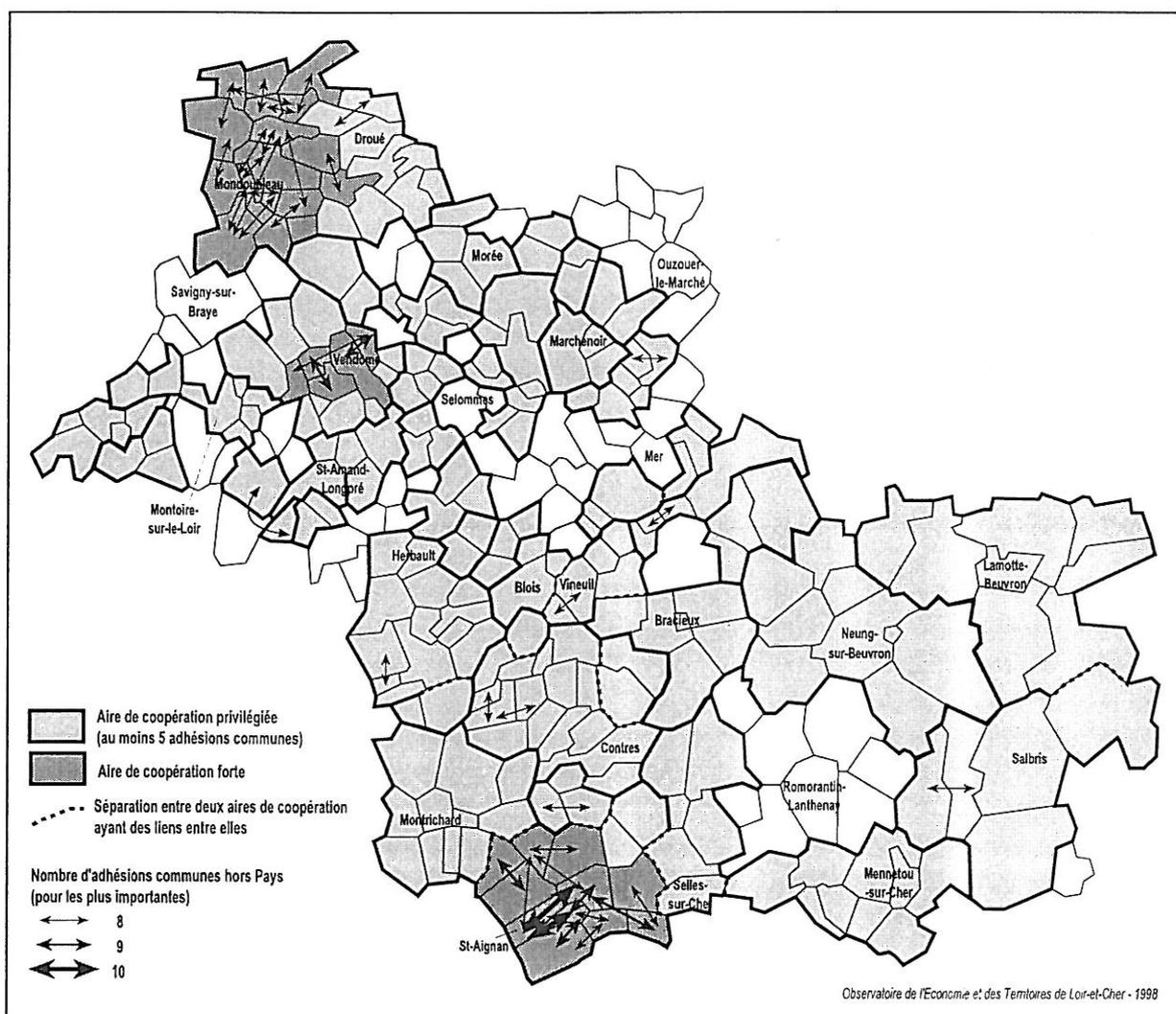
D'après sources : Préfecture de Loir-et-Cher

### 6-3 Des habitudes de travail fortes

Les EPCI sont nombreux et traduisent l'intensité des liens qui s'établissent entre les collectivités locales. Certaines communes peuvent s'associer jusqu'à onze fois dans des établissements différents. C'est le cas, un peu exceptionnel, de Saint-Aignan avec Noyers-sur-Cher et Seigy.

L'observation des adhésions communes a permis de définir des aires privilégiées de coopération intercommunale. Pour réaliser la carte ci-dessous, un seuil a été fixé à cinq adhésions identiques au minimum, en excluant celles établies dans le cadre des Pays. 644 liens ont été identifiés. Aussi les délimitations ne constituent-elles pas de réelles frontières mais rendent compte d'un degré élevé de coopération. Elles donnent un reflet des habitudes de travail, parfois anciennes, qui existent entre les collectivités.

#### Des aires privilégiées de coopération intercommunale<sup>7</sup>



Les « vides » perçus préalablement (cf. la cartographie d'un indicateur de coopération intercommunale, chapitre 1-1) transparaissent également sur cette carte. Trois territoires se distinguent, à l'inverse, par une très forte imbrication de relations. Il s'agit du Perche, et plus spécialement du canton de Mondoubleau, de la région de Saint-Aignan, du Vendômois. L'articulation fréquente de ces aires autour d'un pôle démographique et économique unique n'est cependant pas une règle. Des relations fortes peuvent aussi se développer entre plusieurs communes de très petite taille.

De part et d'autre de la Loire, en amont de Blois, les communes limitrophes établissent des liens deux à deux. Les aires dessinées sont moins homogènes que sur le reste du territoire.

<sup>7</sup> Cf. clé de lecture en annexe.

La coopération intercommunale s'étend tout au long de la vallée du Cher. Selles-sur-Cher et les communes du sud du canton de Montrichard adhèrent à cinq structures en commun, ainsi que Châtillon-sur-Cher et certaines communes du canton de Mennetou-sur-Cher.

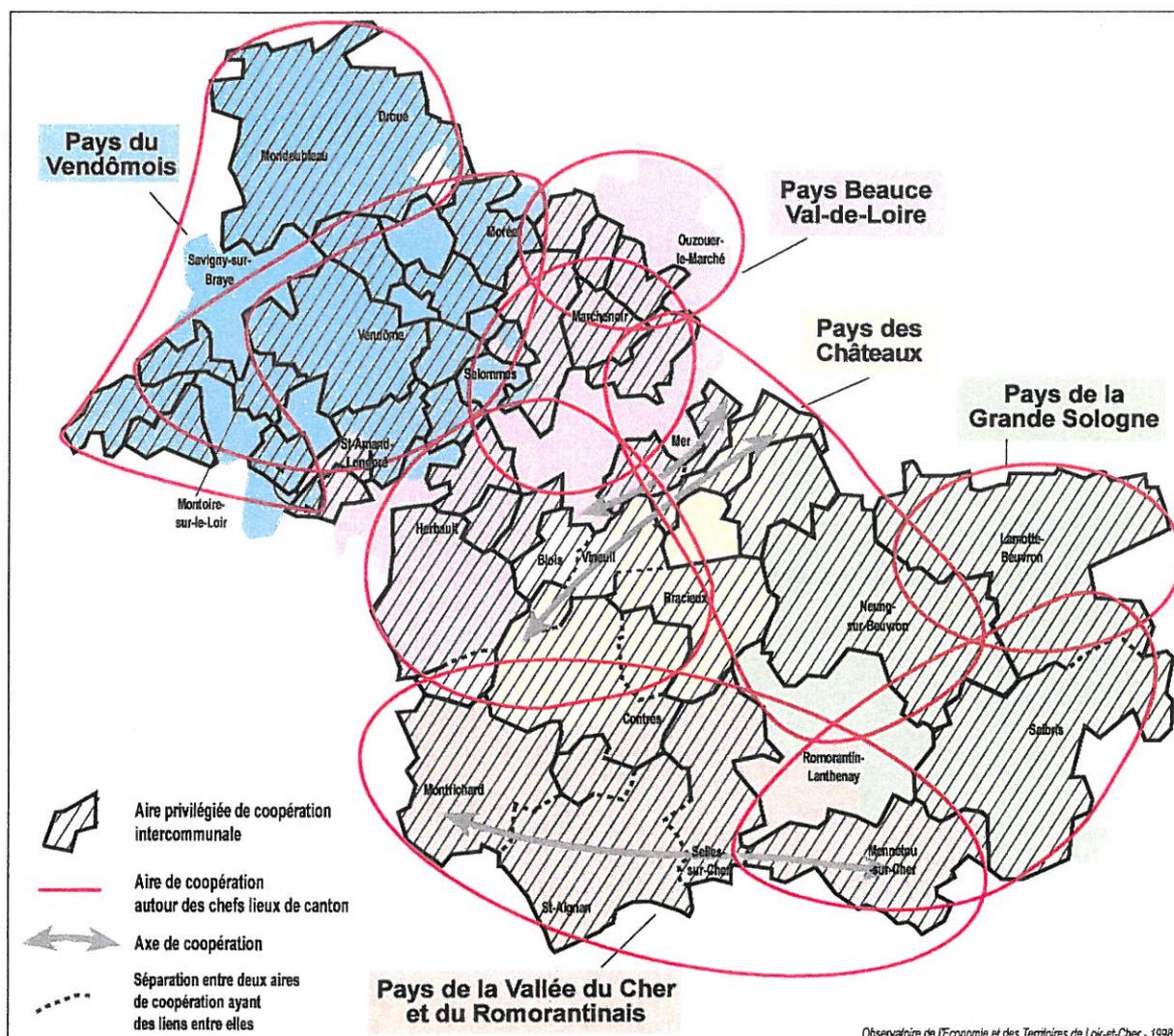
#### 6-4 Une mise en place cohérente des Pays

Le département ne s'est pas tenu à l'écart de l'impulsion récente donnée à la coopération intercommunale à travers les Pays. Ceux-ci ont vocation à porter un projet commun de développement sur un territoire homogène. Leur mise en place au niveau départemental semble s'être opérée avec une réelle cohérence au regard des habitudes de travail des communes et de l'articulation des différentes structures intercommunales, comme le souligne la superposition de leur périmètre avec la délimitation des aires privilégiées.

Est représentée, ici en trait rouge, une schématisation de l'aire de coopération qui se dessine autour des chefs-lieux de canton, élaborée à partir des cartes présentées en annexe. Ces dernières illustrent la participation des principaux pôles aux EPCI, hors syndicats mixtes. Aucun seuil d'adhésion n'a été retenu. L'adhésion fréquente des chefs-lieux aux syndicats de rivière explique pour partie l'étendue et la forme de ces zones. Certains périmètres, comme ceux de Morée et Vendôme ou Montrichard, Saint-Aignan et Selles-sur-Cher se superposent.

Une réelle concordance apparaît bien avec la délimitation des Pays, nouvelle structure de coordination. Elle n'apparaît pas pour le Pays des Châteaux et Beauce-Val de Loire mais leur périmètre recouvre chacun plusieurs aires de coopération privilégiée.

#### Les Pays : un reflet certain de la coopération intercommunale



## **Conclusion**

Le Loir-et-Cher atteste d'une grande vitalité intercommunale : 268 établissements pour 291 communes !

La coopération intercommunale dans notre département est ancienne et revêt des formes diverses. Elle s'est surtout développée en terme de gestion d'équipements et de services permettant ainsi de palier certaines carences dans les communes rurales. Dans l'ensemble, si le nombre d'établissements est impressionnant, les structures plus élaborées et disposant de compétences élargies restent assez peu utilisées. Peu d'entre elles ont vocation à porter des projets de développement de territoire. La superposition récente de nouvelles formules juridiques a, elle aussi, favorisé la « prolifération » des EPCI plus qu'elle n'a consolidé les structures déjà en place.

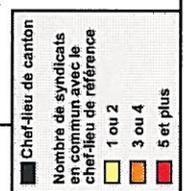
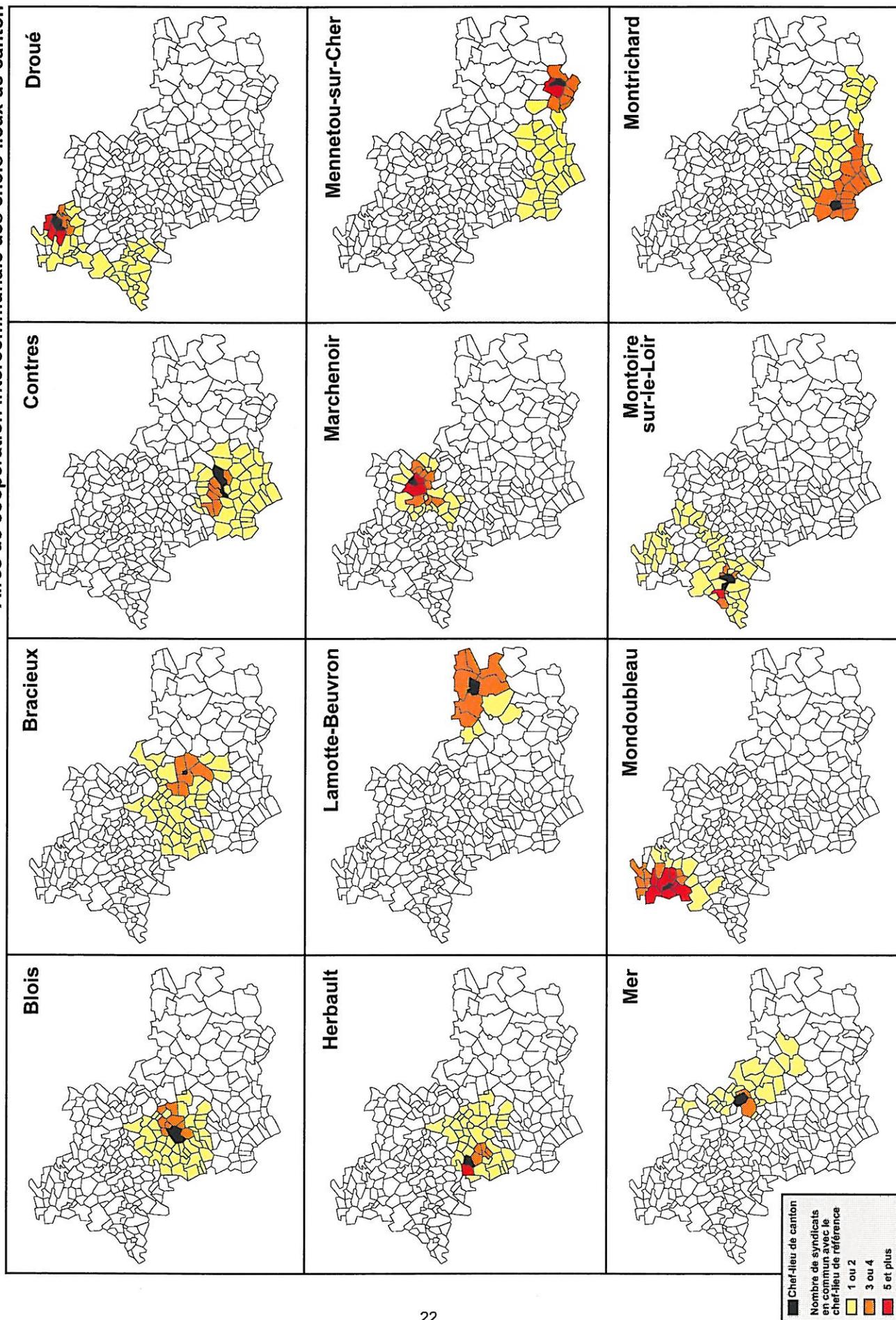
L'objectif initial de l'intercommunalité, à savoir la réduction des effets de l'émiettement communal, n'est donc, semble-t-il, pas réellement atteint, comme dans de nombreux départements français. Le maillage communal s'est doublé d'un enchevêtrement de structures intercommunales.

L'imbrication, sur un même territoire, de nombreux établissements répondant chacun à des besoins spécifiques ne risque-t-elle pas de générer des difficultés de gestion et d'organisation de nouvelle nature, et par conséquent des coûts de fonctionnement supplémentaires ?

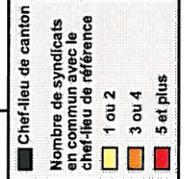
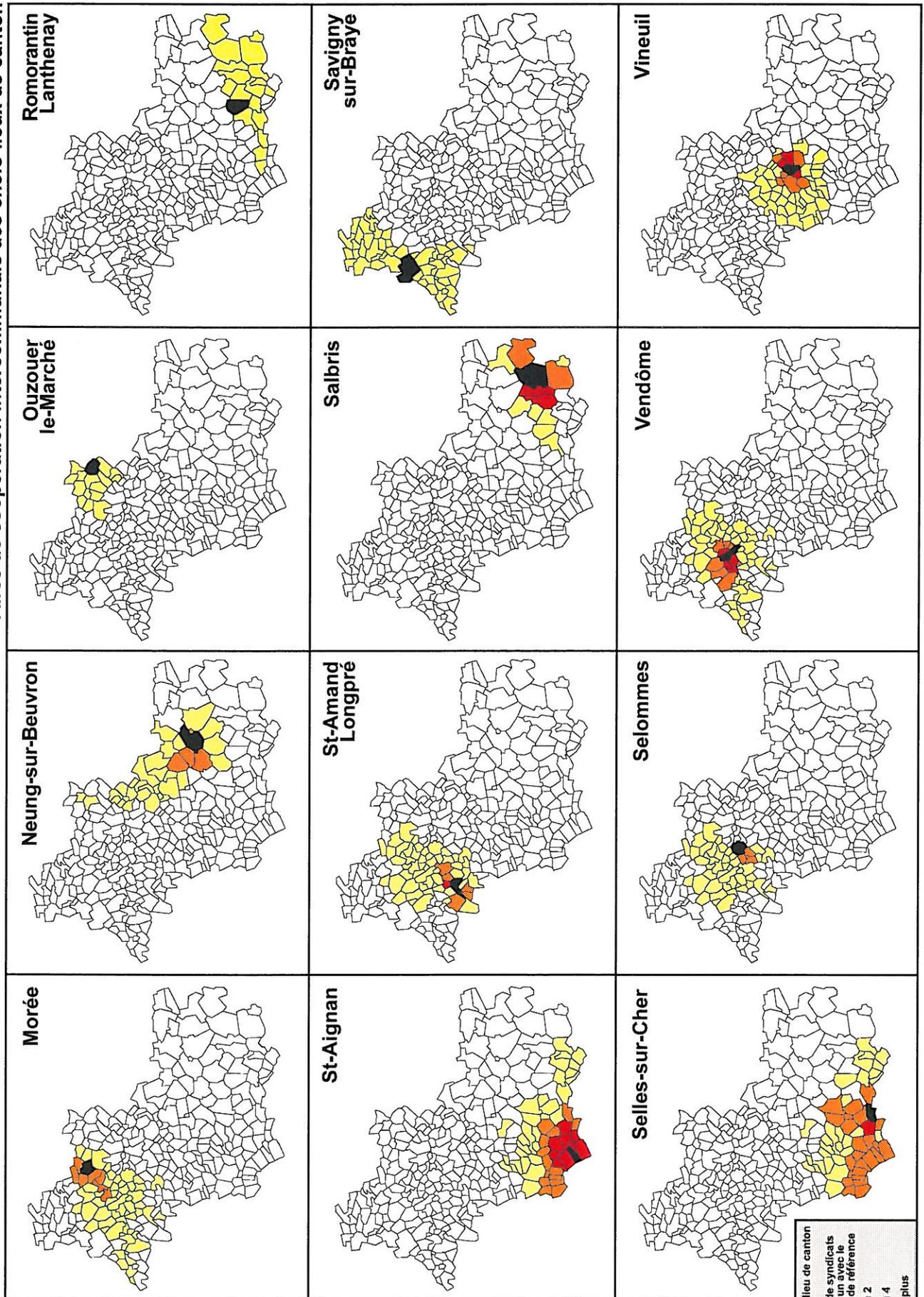
Ne conviendrait-il pas d'en réduire le nombre au bénéfice de structures aux compétences plus vastes ?

## **ANNEXES**

Aires de coopération intercommunale des chefs-lieux de canton



**Aires de coopération intercommunale des chefs-lieux de canton**



## Clé de lecture de la carte page 18 : Des aires privilégiées de coopération intercommunale



Les traits pointillés délimitent des aires de coopération privilégiée dont certaines communes ont au moins 5 relations avec des communes d'une aire de coopération voisine.

Par exemple, les communes du sud du canton de St-Aignan sont membres, deux à deux, d'au moins 5 établissements identiques, mais Thésée, Pouillé et Mareuil-sur-Cher adhèrent avec Angé à cinq structures identiques. Il en est de même pour Monthou-sur-Cher avec Thésée, St-Romain et Noyers-sur-Cher.