

Analyse des lois impactant les compétences des intercommunalités liées à la santé

Représentant à elles seules 40 % des communes de l'Union européenne, les 35 945 communes françaises¹ garantissent une proximité réelle à l'action publique. Cependant, cette densité communale et cette fragmentation peuvent être un frein à la capacité d'intervention individuelle des communes et contrarier la cohérence des politiques publiques locales au sein des bassins de vie. Dans la perspective de pallier ces difficultés structurelles, l'ajustement des territoires a été très tôt une priorité du législateur. Depuis le XIX^e siècle, il est question de favoriser la coopération entre communes.

Avec la loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) en 1990, l'intercommunalité a fait l'objet d'un nouveau redéploiement. C'est quelques années plus tard en 1999, que la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale instaure le cadre institutionnel que l'on connaît aujourd'hui en définissant les règles actuelles et le fonctionnement des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre (EPCIs). Les EPCIs correspondent à une forme de coopération plus intégrée ou « fédérative », dite de « projet ». Elles bénéficient de ce fait d'une fiscalité propre.

La période de 2010 à aujourd'hui est marquée par un travail législatif fourni qui se singularise par des tentatives de rationalisation et intégration plus affirmées de l'intercommunalité. Dans une logique budgétaire selon laquelle une organisation territoriale efficace n'est pas compatible avec la multiplication d'institutions, la loi de Réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010 a favorisé l'accélération des regroupements de communes. La loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 va également dans ce sens. Dans le but de rationaliser les périmètres des EPCIs, elle renforce les pouvoirs du préfet en leur permettant de passer outre l'avis des maires pour la constitution d'un EPCI. En 2016, 65 % des communautés seraient ainsi concernées par une recomposition de la carte intercommunale. Cela implique de nombreuses réorganisations structurelles des services ainsi qu'une modification des champs d'intervention des intercommunalités et des communes.

Outre la rationalisation des périmètres, les compétences des intercommunalités² ont également été renforcées graduellement. De leur cœur de métier d'origine centré sur le développement et l'aménagement, les communautés se sont peu à peu investies de la gestion de grands réseaux techniques. Elles sont aujourd'hui³ massivement présentes dans les services aux personnes. En effet, les intercommunalités ont désormais la capacité d'intervenir dans de nombreuses compétences relevant initialement du domaine communal telles que la compétence logement, gestion de services d'intérêt collectif, urbanisme, etc.

Si les réformes territoriales ne traitent pas de la gouvernance de la compétence santé des communes et intercommunalités en tant que telle, elles suscitent des interrogations auprès des responsables politiques et administratifs communaux. En effet, les compétences transférées sont autant de leviers qui permettent d'agir sur les déterminants de la santé et sur lesquels les communes craignent de perdre leur capacité d'agir. La vocation de plus en plus généraliste de la communauté remet en question le principe même de la santé dans tous les politiques traditionnellement initié par le bloc communal.

Retrouvez les résultats d'une enquête du Réseau Villes-Santé sur ce sujet sur le site www.villes-sante.com/etudes

Rédaction : Margaux Fete avec le soutien de Zoë Heritage et Eva Vidales RFVS-OMS

Remerciements : Pierre Villeneuve, Association Nationale des Juristes Territoriaux, pour sa relecture. Cette brochure s'est également appuyée sur les analyses produites par l'ADCF, le CNFPT et France Urbaine.

A l'École de Hautes Etudes en Santé Publique pour son aide à la diffusion de cette brochure, et à la DGS et INPES pour leur soutien financier.

² Ou EPCIs

³ Notamment depuis les lois de Modernisation de l'Action Publique et Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et loi NOTRe du 7 août 2015.

¹ Au 1^{er} janvier 2016



LE POINT VILLES-SANTE SUR...

Nom	Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine	Métropoles de droit commun	Métropoles à statut particulier
Date de création	Loi du 31 décembre 1966	Loi « Chevènement », 12 juillet 1999	Loi Administration Territoriale de la République (ATR), 6 février 1992	Loi Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (MAPAM), 27 janvier 2014	
Définition	EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.			EPCIs existants de plus de 400 000 habitants, situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.	Définitions propres à chacune des collectivités territoriales
Seuil de population	> 15 000 hab	> 50 000 hab	> 250 000 hab	> 400 000 hab	Créé de facto par la loi
Nombre	1884	226	9	15	3

Tableau : Les différents types d'intercommunalité en France en 2016

TRANSFERT ACCRU DES COMPETENCES DE LA COMMUNE A L'INTERCOMMUNALITE

Les différentes catégories d'intercommunalités (voir tableaux ci-dessus et en annexe) exercent des compétences définies par leurs statuts. De ce fait, une communauté ne peut agir sans que ses statuts ne l'y habilite expressément, en vertu du principe de spécialité. Plusieurs lois se sont accordées pour élargir les compétences des intercommunalités. Nous nous intéressons principalement à la loi MAPTAM(2014) et NOTRe(2015) du fait de leur caractère récent. La première a eu surtout pour objet d'**étoffer les compétences des métropoles et des communautés urbaines**. En 2015, la loi NOTRe s'est aussi attelée au renforcement des **compétences obligatoires et optionnelles des communautés d'agglomération et des communautés de communes**.

Nouveaux transferts de compétence à l'issue de la loi MAPTAM

Processus de métropolisation : L'intitulé de la loi MAPTAM annonce clairement son ambition : « l'affirmation des métropoles ». Dans une logique économique, selon laquelle ce sont les grandes entités territoriales qui sont les productrices de richesse et de croissance, les réformateurs ont souhaité instaurer des dispositifs correcteurs comme les métropoles. Créées par la loi RCT (2010), la loi MAPTAM en étend le dispositif de « droit commun ».

En matière de **transport**, les métropoles sont désormais organisatrices de la « mobilité » et non plus seulement de transport urbain.

La compétence **habitat** est complétée par une intervention obligatoire des métropoles pour l'aménagement, l'entretien et la gestion des **aires d'accueil des gens du voyage**. Enfin, la métropole est désormais compétente en matière de contribution à la transition énergétique, et en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption du plan climat air énergie territorial (**PCEAT**)⁴.

La compétence qualité de l'air ne relève cependant plus seulement des métropoles. En effet, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (**TECV**) du 17 août 2015, **place les EPCIs à fiscalité propre au cœur des politiques locales climat air énergie** : La loi confie aux communautés de plus de 20 000 habitants existant au 1^{er} janvier 2017 la compétence exclusive en matière d'élaboration et mise en œuvre du PCAET

Pour les métropoles d'Aix Marseille Provence et pour la métropole du Grand Paris, elles reçoivent les compétences qui étaient transférées par les communes membres aux EPCIs

⁴ Les plans climat énergie territoriaux deviennent des plans climat air énergie territoriaux (PCAET) avec la loi TECV (2015)



LE POINT VILLES-SANTE SUR...

fusionnés. La spécificité de la métropole de Lyon est qu'elle reçoit « les compétences que les lois, attribuent au département ». Elle se voit également dotée d'une compétence complémentaire en matière de création et gestion de services de désinfection et de services d'hygiène et de santé.

Etouffement des compétences de la communauté urbaine : Si la loi MAPTAM a insisté sur les métropoles, l'intégration urbaine a fait l'objet d'un chapitre commun avec l'intégration métropolitaine. Aussi, les compétences obligatoires des communautés urbaines sont largement appuyées : en matière d'aménagement de l'espace avec des compétences plus larges pour les opérations d'aménagement, en matière de gestion des services d'intérêt collectif, et en matière d'aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Enfin, notons que la notion d'intérêt communautaire⁵ pour la compétence « équilibre social de l'habitat » a été supprimée par la loi. Le transfert de cette compétence se fait donc désormais de plein droit, sans être limité par la notion d'intérêt communautaire.

En matière de politique de la ville : la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite **loi Lamy**) du 21 février 2014 précisait les contours de la compétence « politique de la ville »⁶. La loi MAPTAM a précisé le caractère optionnel de cette compétence pour les communautés de communes et obligatoire pour les communautés d'agglomération.

Nouveaux transferts de compétences des intercommunalités à l'issue de la loi NOTRe

La loi NOTRe s'est surtout intéressée à l'intégration des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Elles exerceront dès le 1^{er} janvier 2017 en lieu et place des communes la compétence « Eau et assainissement », la compétence « Collecte et traitement des déchets » et la compétence « Aire d'accueil des gens du voyage ». Notons que ces transferts de compétence avaient déjà été rendus possibles par la loi MAPTAM en 2014.

En effet cette loi rendait possible le transfert d'attributions de police aux EPCI (assainissement, collecte et de traitement des déchets ménagers et d'aires d'accueil des gens du voyage) dès lors qu'ils exerçaient effectivement ces compétences.

Il convient également de noter que la compétence « déchets » est déjà exercée en lieu et place des communes par 92% des EPCI. De même, 62% des intercommunalités exercent déjà la compétence « Assainissement ». La loi ne fait donc que consacrer en les rendant obligatoires des transferts de compétences déjà établis par la pratique⁷.

Faciliter la prise de compétence des intercommunalités - Plan Local de l'Urbanisme Intercommunal (PLU i) : La loi pour l'accès au logement et un urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a transféré aux intercommunalités la compétence en matière de PLUi. La loi NOTRe vise à faciliter cette prise de compétence. Désormais, quand une intercommunalité devient compétente en matière d'urbanisme, elle peut reprendre, avec l'accord de la commune ou des communes concernées, les procédures d'élaboration ou d'évolution des documents d'urbanisme en cours. S'opère dès lors une substitution de plein droit dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant la date de sa création. La loi NOTRe ne revient pas sur les conditions actuelles de majorité des conseils municipaux pour procéder au transfert du PLUi⁸.

L'action sociale d'intérêt communautaire encouragée : L'action sociale d'intérêt communautaire avait été reconnue par la loi LAMY comme compétence optionnelle des communautés de communes et d'agglomération. La loi NOTRe facilite et encourage la création de centres intercommunaux d'action sociale (CIAS). Elle prévoit en effet que lorsqu'un CIAS a été créé, les compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire de l'EPCI et des centres communaux d'action sociale des communes membres mettant en œuvre ces actions lui sont transférées de plein droit.

Vers une action sociale des départements exercée par les métropoles ? La loi NOTRe renforce l'articulation entre métropoles et départements⁹. Désormais, la métropole¹⁰ peut exercer tout ou partie d'une liste de compétences, à la suite de la signature d'une convention avec le département¹¹. Cependant, peu nombreuses sont, à ce jour les métropoles qui investissent le domaine de l'action sociale.

⁵ L'intérêt communautaire est le moyen, pour certaines compétences, de laisser au niveau communal la conduite des opérations intéressant à titre principal une commune ou la mise en œuvre des actions de proximité, et de remonter à l'échelon intercommunal les missions nécessitant d'être exercées sur un périmètre plus large.

⁶ Compétence en matière d'élaboration du diagnostic du territoire, de la définition des orientations du contrat de ville, de l'animation et la coordination des dispositifs contractuels de développement urbain et local, et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance, des programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

⁷ AdCF, « intercommunalité, mode d'emploi », 2013, p2

⁸ A compter de mars 2017 : transfert automatique sauf opposition de 25 % des conseils municipaux

⁹ Article 90 de la loi NOTRe

¹⁰ Hors métropole du Grand Paris

¹¹ Au moins 3 de ces 8 compétences seront transférées de plein droit à la métropole au 1^{er} janv 2017



CLARIFICATION DE L'ORGANISATION DES COMPETENCES ENTRE COLLECTIVITES

Clause générale de compétence et notion d'intérêt communautaire

Bien que la Clause Générale de Compétence (CGC) ait été retirée pour les départements et régions par la loi NOTRe, **elle est maintenue pour les communes**. Elle consiste à donner vocation aux conseils municipaux à intervenir dans tout domaine présentant un intérêt public local (hors compétences étatiques). Le corollaire de la CGC des communes est **l'intérêt communautaire** des EPCIs. La détermination de l'intérêt communautaire permet de moduler l'étendue des transferts de compétences pour les communautés de communes et d'agglomération (telle que l'action sociale par exemple). Le rôle des communes membres dans la définition de l'intérêt communautaire a été affaibli par la loi MAPAM et NOTRe.

Réaffirmation et élargissement des compétences partagées

La loi NOTRe réaffirme les compétences partagées définies dans la loi RCT du 16 décembre 2010, tout en élargissant leur périmètre. La culture, le sport, le tourisme mais aussi la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire sont partagées entre l'ensemble des collectivités¹². Parmi ces compétences statutaires, la loi prévoit que des partages plus fins peuvent être opérés. Cette distinction permet d'organiser la subsidiarité¹³ entre communes et intercommunalités en identifiant localement le niveau le mieux placé pour agir.

Réactivation de la notion de chef de file

La loi MAPTAM réactive la notion de chef de file¹⁴ dans un souci de meilleure coordination entre les acteurs. La commune (ou l'EPCI en cas de transfert de la compétence) est chef de file en matière de : mobilité durable, organisation des services publics de proximité, aménagement de l'espace, et de développement local. Les communes se sont ainsi vu confier des domaines de compétences à fort enjeu sociétal.¹⁵

¹² Dans ces domaines, une collectivité peut par convention déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à l'une des personnes publiques précitées, dans le but de créer un « guichet unique ».

¹³ Le principe de subsidiarité est une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même

¹⁴ Définie à l'article 72 de la Constitution

¹⁵ L'organisation de ces compétences pourra être discutée entre les différentes Collectivités Territoriales lors des Conférences Territoriales de l'Action Publique instaurées dans chaque région.

Cet outil est novateur dans la mesure où il permet une meilleure coordination des compétences sur un territoire donné. Les communes peuvent élaborer des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence. Elles fixent les modalités d'action commune d'une compétence pour lesquelles elles sont chefs de file ou pour les compétences partagées.

ASSOUPLISSEMENT DE LA MUTUALISATION DES SERVICES

Elargissement des services communs

La loi NOTRe met fin au cadre juridique très strict relatif aux services communs posé préalablement par la loi MATPAM. Désormais, les communes peuvent, pour toute mission fonctionnelle ou opérationnelle créer des services communs, en dehors des compétences transférées à l'intercommunalité. La loi permet de confier la gestion d'un service commun à une commune membre choisie par l'organe délibérant de l'EPCI, ce qui jusqu'à présent n'était pas le cas. De plus, la loi permet à un EPCI de créer des services communs avec les établissements publics qui lui sont rattachés (Centre Intercommunal d'Action Sociale par exemple).

Possibilité de créer des services unifiés

Le texte facilite enfin les mutualisations entre communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, si le schéma de mutualisation le prévoit¹⁶. Ainsi, pour l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou qui leur est transférée, les communes pourront décider par convention : soit la mise à disposition de services et équipements entre elles, soit le regroupement de services et équipements existants au sein d'un service unifié. La convention fixe les effets sur le personnel. Cet outil permettrait à deux villes membres d'un même EPCI de mutualiser des services ou équipements pour garantir un exercice efficace de leurs compétences « santé », par exemple



mai 2016

¹⁶ Les schémas de mutualisation sont les rapports relatifs aux mutualisations de services entre ceux d'une commune et de l'interco.

LE POINT VILLES-SANTE SUR...

ANNEXE : Récapitulatif des compétences obligatoires et optionnelles transférées par les lois aux intercommunalités

Type d'Interco.	Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine	Métropoles de droit commun
Seuil de population	> 15 000 habitants	>50 000 habitants	>250 000 habitants	> 400 000 habitants
Compétences de l'intercommunalité	Développement économique	Développement économique, aménagement social et culturel		
Compétences des communes qui partent à l'intercommunalité	Aménagement de l'espace			Aménagement de l'espace métropolitain
	PLU(i) SCOT Organisation des transports urbains	PLU(i), SCOT, Création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire, Organisation des transports urbains	PLU(i), SCOT, Organisation de la mobilité	SCOT, PLU(i), organisation des transports urbains
	Politique de la ville			
	<i>Politique de la ville (contrat de ville)</i>	Politique de la ville (contrat de ville)	Politique de la ville (contrat de ville)	Politique de la ville (contrat de ville)
	Action sociale			
	Accueil des gens du voyage (en 2017)	Accueil des gens du voyage (en 2017)	Accueil des gens du voyage	Accueil des gens du voyage
	<i>Action sociale d'intérêt communautaire (CIAS)</i>	<i>Action sociale d'intérêt communautaire (CIAS)</i>		
	Gestion de services d'intérêt collectif			
	Eau et assainissement(en 2020) GEMAPI *(en 2018) Maison de service au public (2020)	Eau et assainissement (2020) GEMAPI (en 2018) Collecte et traitement des déchets (en 2017) Maison de service au public (en 2020)	Eau et assainissement GEMAPI (2018) Collecte et traitement des déchets	Eau et assainissement GEMAPI (2018) Collecte et traitement des déchets
	Habitat			
	<i>Logement et cadre de vie</i>	Programme local de l'habitat, Politique du logement d'intérêt communautaire	Équilibre social de l'habitat	Politique locale de l'habitat
	Protection de l'environnement et du cadre de vie et lutte contre la pollution			
	<i>Protection de l'environnement/lutte contre la pollution</i>	<i>Protection de l'environnement/ lutte contre la pollution</i>	Protection de l'environnement / lutte contre la pollution	Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, lutte contre les nuisances sonores
Culture et sport				
<i>Équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire</i>			Équipements culturels et sportifs	

Légende :

En italique : les compétences optionnelles

(Année) : année à laquelle la compétence deviendra obligatoire



LE POINT VILLES-SANTE SUR :

Bibliographie

Quelques liens utiles :

Base nationale sur l'intercommunalité

www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/accueil/index.php

Assemblée des communautés de France

www.adcf.org/

France urbaine

www.franceurbaine.org

Wiki territorial

www.wikiterritorial.cnfpt.fr

Références internet :

Mairie-conseils, « *L'intercommunalité et la loi NOTRe* », Sept 2015

www.mairieconseils.net/cs/ContentServer?pagename=Mairie-conseils/MCPublication/Publication&cid=125026938933,

« *Web-conférence-Décryptage de la loi NOTRe* », Assemblée des communautés de France; 6 mai 2016

www.youtube.com/watch?v=ao5cTxmv5U0

« *Les outils de la loi sur la transition énergétique pour les collectivités territoriales* »

www.courrierdesmaires.fr/53097/les-outils-de-la-loi-sur-la-transition-energetique-pour-les-collectivites-6-la-gouvernance/

Revues et ouvrages :

« *Les cahiers de la fonction publique* », n° 363, février, 2016

« *Collectivités territoriales, la nouvelle donne* », Cahiers français, la documentation française, fév 2016, n°391

ADCF « *Qu'est-ce qu'un schéma de mutualisation ?* », n°190, intercos, juin juillet 2014.

Thoumelou M, « *Collectivités territoriales, quel avenir ?* », Les études de la documentation française, 2015, 230 p

Rapports :

CNFPT « *Les fondamentaux sur l'intercommunalité* », 2014, 98 p.

ADCF, « *2015-2020, les principales échéances pour les communautés* », Dans l'Actu, n°203, 4 p

Association des Maires de France, Association des communautés urbaines et métropoles de France, « *Loi NOTRe, principales dispositions du texte* », 2015, 19 p

