

L'INTERCOMMUNALITÉ, ENJEU DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

PAR

Guy GILBERT

*Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre
Directeur du GRALE
(Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe)*

Est-il bien nécessaire d'aborder à nouveau cette question, alors que tant à déjà été écrit aussi bien à propos de l'intercommunalité que du développement local¹ ?

Trois raisons conduisent cependant à surmonter cette réticence et à ajouter une contribution de plus à une liste déjà longue.

D'une part, il n'est pas inutile de faire le point dans un domaine mouvant, tant du fait des collectivités locales elles-mêmes, du succès ou des échecs de leurs mariages ou de leurs ruptures, que de celui du législateur dont les textes se sont succédés, notamment avec la loi ATR de 1992 à la loi ADT de février 1995. L'accumulation des textes successifs dit assez combien en cette matière combien les choses sont fragiles. L'intercommunalité et le développement local se construisent, peuvent être facilités ou contrecarrés, mais fondamentalement ils ne se décrètent pas.

D'autre part, poser le problème de l'intercommunalité, c'est poser le problème de la décentralisation. L'intercommunalité est au coeur des questions liées à l'émergence des pouvoirs locaux en France et des difficultés dans un maillage territorial prédéterminé à exercer efficacement des fonctions confiées à des collectivités ou revendiquées par elles. Réfléchir sur l'intercommunalité,

1 . Parmi les références récentes, on citera les deux ouvrages collectifs de M. Bourjol (1993) et (1995).

c'est donc tout simplement se situer à la "frontière", là où le rétrécissement des marges de manoeuvre des acteurs locaux oblige à (re)poser la question territoriale.

Enfin, rapprocher le développement local de l'intercommunalité, c'est suggérer l'existence d'une relation au mieux recherchée, au pire subie, entre les deux termes. Ce qui ne va pas de soi, me semble-t-il. D'abord, il existe diverses formes d'intercommunalité et bien des variétés de développement local. Ce qui amène à poser la question préalable ; "Quelle intercommunalité pour quel développement local ?" (I). Ensuite, il convient de s'interroger sur la capacité dont disposent les institutions et les acteurs de l'intercommunalité à répondre au défi du développement local (II).

I. QUELLE INTERCOMMUNALITÉ POUR QUEL DÉVELOPPEMENT LOCAL ?

A) Quelle intercommunalité ?

Depuis la loi de 1890 créant les SIVU, l'intercommunalité a changé de nature comme elle a démultiplié ses outils. Ainsi compte t'on en 1994 en France, 19 000 établissements publics de coopération intercommunale rassemblant des SIVU, des SIVOM, des syndicats à la carte, des syndicats mixtes, des syndicats d'études et de programmation, des districts, des syndicats d'agglomérations nouvelles, des communautés de villes et de communes.

On leur reconnaît quatre missions principales (cf. Tableau 1.)

- I. *l'intercommunalité d'étude et de concertation*, visant promouvoir une réflexion commune des élus sur l'avenir d'un espace territorial.

l'intercommunalité de services publics visant à gérer au mieux un ou plusieurs services publics.

l'intercommunalité de péréquation, visant à rapprocher les "bassins de gestion" de la taxe professionnelle et les bassins de création de valeur ajoutée.

l'intercommunalité de projet, enfin qui exprime la réalité d'une solidarité globale et plurielle autour d'un "investissement" (ou d'une "ressource" commune au sens général du terme) dont on partage les risques et les bénéfices attendus.

Ces différentes formes d'intercommunalité cachent en réalité *deux perspectives* assez radicalement différentes.

D'une part une intercommunalité de gestion *lato sensu*, qui rassemble l'intercommunalité de services publics et de péréquation, qui vise à rationaliser l'offre de

services publics locaux et les conditions de son financement pour davantage d'efficacité et de transparence. La rationalité d'ensemble du système est principalement économique et le comportement de chaque collectivité impliquée est dicté d'abord par la recherche d'un surplus individualisé des avantages sur les coûts engendrés par la participation à l'intercommunalité. Les maîtres-mots seront dans ce cas l'exploitation des économies d'échelle (par réduction des coûts fixes unitaires), l'accès à une gamme plus étendue d'équipements², l'internalisation d'effets de débordement géographiques et l'élimination d'externalités fiscales horizontales, le rapprochement des instances de gestion des services et des finances locales, des bassins d'usagers et de contribuables, l'élimination de la concurrence fiscale et de l'exploitation de la commune centre par les collectivités périphériques.

L'intercommunalité de projet se veut d'emblée plus large. Elle implique au minimum la mise en commun de réflexions sur l'avenir d'un espace territorial, sur les stratégies de développement possibles et souhaitables, ce qui correspond à l'intercommunalité d'étude et de concertation. C'est sur cet espace où l'incertitude a été volontairement réduite de façon coopérative, qui peuvent alors s'inscrire des "projets", et notamment des projets de développement local. Ainsi, l'intercommunalité de projet stricto sensu peut s'exprimer sur un espace préalablement délimité, "organisé" par l'"intercommunalité d'étude et de concertation". Elle vise à doter l'espace intercommunal des mécanismes et des institutions nécessaires à la réalisation d'un projet commun dans des conditions adéquates d'efficacité, de transparence et d'équité. Ce projet est considéré par ces acteurs comme devant dégager des externalités positives pour tous, les institutions intercommunales ayant pour but de partager les coûts, les financements, les risques, et les bénéfices.

L'opposition entre intercommunalité de gestion et intercommunalité de projet ne doit pas cependant être exagérée. Mener à bien un projet de développement, suppose d'une part que l'on se dote des moyens de gestion correspondants. Il est peu probable que la mise en oeuvre d'un projet ambitieux n'implique pas aussi la réorganisation de la carte des services publics locaux et celle de leur financement. D'autre part, l'expérience montre que l'intercommunalité de projet se développe souvent à partir d'expériences antérieures, de connaissance mutuelle entre partenaires acquise au cours d'épisodes intercommunaux de gestion.

B) Quel développement local ?

Il découle de ce qui précède que si relation il y a entre intercommunalité et développement local, il s'agit d'abord d'intercommunalité de projet, l'intercommunalité de gestion n'étant concernée que dans la mesure où il existe une relation claire entre le développement local et la gamme de services collectifs locaux intercommunaux. L'existence éventuelle et la forme de cette relation dépend du type de développement local considéré ?

2 . Sur les "effets de gamme" et la taille des collectivités, voir A. Guengant et J.M. Uhaldeborde (1996b).

La première ambiguïté concerne la notion même de "local". Le "développement local" doit-il s'entendre comme un développement territorialisé, au sens où ses effets recherchés s'exercent d'abord et majoritairement sur une aire géographiquement délimitée, ou faut-il l'entendre de façon plus extensive au sens des retombées "locales" probablement inintentionnelles d'un processus de développement généralisé, ou en tous cas principalement externe au territoire concerné ?

Cette distinction n'est pas de pure forme si l'on considère le rôle des acteurs privés et celui des entreprises au premier chef dans le processus de "développement local". Reprenant une typologie proposée récemment par Catherine Paradeise, on peut opposer de ce point de vue trois types-idéaux d'entreprises : les *entreprises-prisonnières du territoire*, lorsque leur activité dépend d'un élément strictement territorialisé : gisement local de matières premières ou de facteurs de production difficilement transportables ou délocalisables, services à forte connotation locale (tourisme par exemple), dont le développement propre est par essence local. Par opposition, on peut définir des *entreprises a-locales* au sens où les établissements localisés peuvent être délocalisés sans coûts notables (ni coûts d'entrée, ni coûts de transports, ni coûts de sortie, ni irréversibilités). La localisation de la chaîne de valeur ajoutée, le plus souvent décidée par une "maison-mère" extérieure au territoire local obéit à des régulations internes au groupe où la dimension micro-locale est accessoire. Ces entreprises indifférentes au territoire, à l'urbanité sont à la fois prédatrices et productrices d'avantages locaux sans rétrocession ; elles sont simultanément en position de passager clandestin et d'émetteurs d'externalités positives (développement économique, équilibre social) et négatives (congestion, atteinte à l'environnement...) sans que ces effets soient en quoi que ce soit intentionnels et de quelque importance pour la gestion. Les entreprises du troisième type sont pour leur part "*intégratrices du local*" : elles prennent au territoire et "produisent" du territoire : elles internalisent et créent des externalités géographiques de façon habituelle et intentionnelle.

S'il s'agit alors de "développer au niveau local", c'est à dire de créer un cercle vertueux entreprises/territoires, faut-il favoriser l'implantation des entreprises du troisième type productrices de l'urbain, des entreprises du premier type consommatrices de territoire, ou d'attirer des entreprises du second type ? Dans un cas, le modèle de développement local se repose sur des relations collectivités/entreprises de type donnant-donnant, dans l'autre le plan de développement manifeste l'intérêt conjoint des acteurs privés et publics et doit déboucher sur un projet cohérent où le donnant-donnant s'efface devant le processus global de développement dont chacun bénéficie de façon quasi-indivise.

A ces ambiguïtés concernant la notion même de développement local s'ajoutent des imprécisions d'un autre ordre qui relèvent de la conception que l'on peut avoir de la stratégie de développement local³. On oppose en effet un

3. R. Guesnier (1983).

développement local impulsé du haut (modèle descendant) où l'initiative, l'objectif, le territoire concerné et les modalités sont déterminés par une collectivité disposant d'une autorité hiérarchique ou d'un pouvoir d'incitation sur les collectivités locales, et/ou dont le territoire d'action englobe celui des espaces locaux à développer. Pour simplifier à l'extrême, c'est le modèle de base de l'aménagement du territoire appliqué à des espaces décisionnels centralisés. A l'opposé, le modèle ascendant ou décentralisé repose sur la coopération volontaire d'acteurs locaux du développement qui décident souverainement d'un projet, qui se dotent d'institutions et utilisent des mécanismes ad hoc, ou qui choisissent librement de recourir à des institutions et des mécanismes préexistants.

Dans ces conditions, on peut supposer qu'il existe une relation étroite entre un projet de développement local lorsque celui-ci est de type impulsé du haut, et des modalités d'intercommunalité reposant à la fois sur l'intercommunalité de gestion et sur celle de projet, alors qu'au projet de développement local impulsé du bas est associé davantage une intercommunalité de projet.

Pour autant, la relation supposée entre le type de développement local et le type d'intercommunalité a toutes les chances d'être plus complexe encore, dans la mesure où elle unit des processus, ou à tout le moins un processus dynamique - le développement local - et une variable d'état - le type d'intercommunalité. La relation supposée est donc du type interaction dynamique entre un processus et une forme institutionnelle.

Ces hypothèses, très générales au demeurant méritent d'être vérifiées sur le terrain. A titre d'exemple, on citera l'étude approfondie du fonctionnement de 30 années d'intercommunalité du district de Rodez⁴, ou celle du Plateau Picard (in Bourjol 1993). Dans les deux cas, un projet de développement explicite servait de fondement aux structures institutionnelles nouvelles. A contrario, et peut être plus révélateur encore, l'histoire d'expériences d'intercommunalité avortées montre le rôle crucial d'une absence de projet de développement partagé a priori, ou de divergences survenues en cours de route⁵.

Beaucoup reste cependant à faire sur le plan empirique pour isoler avec précision le type de relation entre le projet de développement local et les modalités de fonctionnement de l'intercommunalité. Faute de pouvoir y prétendre ici, du moins peut-on s'interroger sur la capacité des institutions de l'intercommunalité à répondre avec efficacité aux ambitions d'un projet de développement local.

4 . Cf. Bauguil (1995), Bourjol (1995) notamment à propos de l'expérience du District du Grand Rodez.

5 . C'est par exemple le cas du Grand Bressuire.

II. LES INSTITUTIONS INTERCOMMUNALES PEUVENT-ELLES SERVIR EFFICACEMENT UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ?

Si l'on s'en tient à l'observation immédiate des formes institutionnelles choisies et du comportement des acteurs dans les structures intercommunales, la réponse à la question semble évidente et plutôt négative. D'une part, peu de structures intercommunales paraissent servir de cadre à une véritable intercommunalité de projet ; d'autre part les comportements effectifs semblent davantage relever d'une intercommunalité de gestion visant à rationaliser les équipements existants, ou à rechercher les meilleures conditions d'accès à une "gamme" plus étendue de services publics locaux. Il serait fastidieux d'énumérer de ce point de vue les nombreuses études relatives aux SIVU, SIVOM, Syndicats à la carte qui illustrent les conditions de cette rationalisation de l'offre. Tant en matière de collecte des déchets, que de distribution et traitement des eaux, de voirie ou de protection de l'environnement, les deux objectifs principaux restent sans doute l'accès au réseau et la diversification de la gamme de service, et la baisse des coûts de fourniture des services.

Cette lecture, très "gestionnaire" de l'intercommunalité en pratique peut sembler toutefois excessive et laisse de côté des aspects importants de l'intercommunalité, comme support ou comme condition nécessaire (sinon suffisante) à l'émergence de projets locaux de développement. Il nous semble en effet que les succès récents de l'intercommunalité de péréquation peuvent être aussi bien interprétés comme un nouvel avatar de la pratique gestionnaire que comme la réalisation d'une étape préliminaire pour l'intercommunalité de projet.

A) *Intercommunalité de péréquation, projets locaux et mutualisation des risques*

En se limitant à la dimension exclusivement économique, en laissant donc de côté les aspects politiques, géographiques, sociaux notamment, un projet de développement local, c'est une *prise de risque*, un "investissement" commun dont on espère un retour territorialisé, globalement et individuellement pour chaque collectivité concernée. Parce qu'il est vecteur de développement "endogène", on peut en attendre de nombreuses externalités positives si bien que l'avantage qu'en tire la collectivité intercommunale est bien supérieur à la *somme* de ceux qu'en retire chaque commune. En d'autres termes, la rationalité collective l'emporte dans ce cas sur une rationalité individuelle (communale) dès lors que la contrainte de participation de chacun est satisfaite (chaque participant anticipe un "retour sur investissement" supérieur aux coûts anticipés). La réalisation du "projet local" implique naturellement que les comportements de collectivités "pique-assiette" resteront marginaux ou en tous cas négligeables aux yeux des promoteurs du projet.

Dans ces conditions, un projet (de développement) pourra être défini, des règles de partage des risques, des bénéfices et des financements édictées. En termes de risque, le "contrat" de développement est de type assurantiel ; il aboutit à une mutualisation des risques.

Si l'on adopte ce point de vue, la loi ADT de février 1995, dont les modalités, très largement fiscales semble renvoyer plutôt à une intercommunalité de gestion (accroître l'espérance de rendement de la fiscalité locale par l'internationalisation des effets externes négatifs, et assurer d'une DGF par habitant plus abondante), apparaît également comme susceptible de *favoriser la mutualisation des risques* évoquée plus haut.

En effet, en renforçant la solidarité fiscale territoriale au sein d'une zone pluri-communale, les incitations à la concurrence fiscale ruineuse diminuent, les comportements de "pique-assiette" deviennent moins attractifs, la coïncidence entre le bassin fiscal et les bassins économiques concernés par le projet de développement local favorise le calcul des avantages et des coûts du projet local ainsi que leur compréhension ; elle réduit enfin l'incertitude sur le comportement fiscal des partenaires⁶. Enfin, l'adhésion à de telles structures intercommunales est assortie d'avantages divers en termes fiscaux et en termes de DGF qui contribuent à accroître la "somme positive" du jeu.

Encore que beaucoup reste à faire, y compris sur le plan de la théorie économique pour apprécier plus précisément les effets d'une telle mutualisation des risques, l'opinion prévaut aujourd'hui qu'elle est bénéfique, y compris sur l'émergence de projets intercommunaux.

***B) Redéploiement des transferts,
péréquation volontaire et intercommunalité de projet.***

Cet *a priori* positif doit être tempéré à l'examen plus attentif du dispositif financier relatif à l'aménagement et au développement du territoire (loi du 4 février 1995).

L'impression d'ensemble que l'on retire du dispositif est davantage celle du maintien de la maîtrise de l'Etat et celui d'une promotion de l'intercommunalité de projet. L'Etat reste le maître de la "discrimination positive" en faveur des territoires⁷. Les enveloppes concernées se concentrent autour de trois dispositifs (Cf. Tableau 2.).

- Le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire, géré par la DATAR qui globalise le FIAT, le FIDAR, le FIAM, le FRILE, le FAD (Art. 33) ;
- Le Fonds de Gestion de l'Espace Rural (FGER) (Art. 38) ;
- Le Fonds de péréquation des transports aériens, le Fonds d'Investissements des transports terrestres et des voies navigables.

6. Techniquement, on passe d'un jeu à la Nash/Cournot à un "jeu coopératif", G. Gilbert (1996a) (1996b).

7. Comme l'a confirmé depuis cette date la mise en place de zones à fiscalité dérogatoire.

La gestion des fonds est largement déconcentrée et confiée aux Préfets.

Le nouveau zonage qui définit les espaces prioritaires où doivent se concentrer les moyens budgétaires est lui aussi tripartite.

- Les *Zones d'aménagement du territoire* (caractérisées par un faible niveau de développement économique, un tissu industriel et tertiaire insuffisant) qui correspondent à près de 23 millions d'habitants.

- Les *Territoires ruraux de développement prioritaire* (TRDR), correspondant à des zones défavorisées en raison du faible développement économique qui regroupent 12, 7 millions d'habitants soit 2/3 environ des zones soutenues par l'Union Européenne (zones rurales et en retard de développement de l'objectif 5b, et zones en reconversion industrielle de l'objectif 2. Au sein des TRDR, il convient de distinguer les zones de revitalisation rurale (ZRR) caractérisées par un cumul de handicaps démographiques, soit 4, 4 millions d'habitants.

- Les *Zones urbaines sensibles* (ZUS) correspondant à des zones comportant de grands ensembles d'habitat dégradé et présentant un fort déséquilibre habitants/emplois, dont les *Zones de redynamisation urbaine* ZRU, quartiers pauvres éligibles à la DSU (2 millions d'habitants).

L'économie d'ensemble de cette réorganisation obéit sans doute à des motifs assez éloignés de l'intercommunalité de projet. De cette reconfiguration des transferts émergent trois objectifs majeurs. Le premier est de mieux assurer le contrôle des masses financières globales par une diminution du nombre des guichets, un objet essentiel dans une période de resserrement de la contrainte budgétaire publique. Le second objectif répond au souci de donner un nouvel élan à l'aménagement du territoire mais sur des critères et selon des dispositifs soigneusement contrôlé par l'Etat, fût-ce au niveau déconcentré. Ainsi, le zonage sous-jacent aux nouveaux dispositifs n'a-t-il rien à voir avec les projets locaux dont il a été question à propos de l'intercommunalité de projet : au mieux correspond-il à des "macro-projets de développement du territoire", au pire, coïncide-t-il avec les "zones-à-risques de sous-développement" et non pas aux zones de développement local. Le troisième objectif est d'une nature bien différente, puisqu'il concerne la fiscalité locale. En effet, le problème essentiel de la fiscalité locale en France réside dans le couplage d'un impôt local à fort rendement, la Taxe Professionnelle prélevée principalement sur les entreprises, et d'une carte communale émietée. Ainsi, la base de la TP naturellement concentrée en quelques points de l'espace en raison de la polarisation des activités économiques, est-elle émietée entre des communes dont les taux de TP peuvent varier considérablement. L'on sait toutes les conséquences perverses d'un tel état de fait, tant en matière de potentiel fiscal, que d'équité territoriale, ou d'efficacité économique. C'est pourquoi, les dispositifs législatifs récents insistent sur les avantages - liés à l'intercommunalité - du partage de la TP. Encore une fois, il ne s'agit pas ici d'intercommunalité de projet mais plutôt de péréquation volontaire.

Ainsi reconfiguré, l'espace communal est homogénéisé sur le plan des ressources financières (TP + transferts). Tout au plus, peut-on s'attendre que sur ce terrain d'où les rivalités de richesses locales ont largement disparu pourront naître des projets coopératifs de développement local. Ainsi interprétées, les réformes récentes apparaissent-elles comme des conditions permissives pour l'éclosion d'une intercommunalité de projet, qui reste au mieux implicite.

La question principale est alors de savoir si les dispositifs en place seront suffisamment incitatifs pour encourager non seulement le renforcement de l'intercommunalité de gestion ou de l'intercommunalité de ressources présentées dans la première partie, mais aussi pour encourager la naissance de projets. Seront-ils suffisants en montant ? ; seront-ils suffisants dans leur couverture du territoire national ? Pour considérable qu'elle soit, l'incitation financière reste quand même d'un appoint modeste face aux besoins requis par nombre de projets de développement. Par ailleurs, nombreux sont les zones du territoire national où aucune intercommunalité n'est envisageable, faute d'habitants, faute de ressources, faute de volonté.

Dans l'idéal, le développement d'une intercommunalité à la carte, où les limites de l'espace des projets de développement locaux coïncideraient avec les limites des collectivités est en tous points souhaitable. Traduite en termes d'intercommunalité, cette situation correspond à une intercommunalité de projet. Or, celle-ci est sans doute beaucoup moins fréquente que l'intercommunalité de gestion visant à rationaliser l'offre de services publics locaux, à développer ou à assurer des ressources financières plus abondantes.

Parce que précisément, les dispositifs législatifs actuels répondent à des objectifs d'abord gestionnaires, et même principalement fiscaux, par ce qu'ils sont également limités dans leur montant, on peut douter qu'ils soient suffisants pour développer l'intercommunalité de projet. La perspective assurantielle implicite à nombre de montages intercommunaux aujourd'hui est au mieux une condition nécessaire au développement de l'intercommunalité de projet. Elle est loin d'en constituer une condition suffisante.

RÉFÉRENCES

BAUGUIL, J.P. (1995), "Un bilan - 30 ans d'intercommunalité dans le Grand Rodez" in Bourjol (éd.), *Intercommunalité et développement du territoire*, pp. 95-118.

BOURJOL, M. (éd.) (1993), *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Paris, L.G.D.J.

BOURJOL, M. (éd.) (1995), *Intercommunalité et développement du territoire*, Paris, L.G.D.J.

CHAPPOZ, Y. (1996), "L'intercommunalité de projet : vecteur de l'action stratégique des villes", Communication au colloque de Biarritz "Le Maire-Entrepreneur", Septembre (à paraître).

GILBERT, G. (1996a), "La réforme des impôts locaux", *Cahiers Français*, n° 274, pp. 84-94.

GILBERT, G. (1996b) (éd.), *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Paris, P.U.F., Collection G.R.A.L.E.

GUENGANT, A. et J.M. UHALDEBORDE (1996a), "Economie et finances locales" in G.R.A.L.E., *Annuaire des collectivités locales* 1995, pp. 323-350.

GUENGANT, A. et J.M. UHALDEBORDE (1996b), "Les produits de la ville et leur financement", Communication au colloque "Le Maire-entrepreneur", Biarritz, Septembre (à paraître).

GUESNIER, B. (1983), *Le développement économique local*, Paris, Economica.

PETIT, Ph. (1995), "Les fonctions de l'intercommunalité" in BOURJOL, M. (éd.), *Intercommunalité et développement du territoire*, Paris, L.G.D.J., pp. 53-56.

**INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET
ET INTERCOMMUNALITÉ DE GESTION**

	OBJECTIFS	MODALITÉS	FORMES INSTITUTIONNELLES
Intercommunalité d'étude et de concertation	- réflexion commune des élus sur l'avenir d'un territoire donné (élaboration d'un schéma directeur, d'un plan de développement...	- accord volontaire - horizontal temporel explicite (court, moyen ou long terme)	SIEP (syndicats d'études et de programmation) (1983) : durée limitée, élaboration d'un schéma directeur. - Chartes intercommunales de développement et d'aménagement (CIDA - 1983) : développement à moyen et long terme. - Réseaux de ville (DATAR) - Associations loi 1901
Intercommunalité de « projet »	- un projet de développement local commun, explicite	- un partage volontaire de ressources communes (ressources annuelles récurrentes pour le financement à long terme, ressources non affectées fondées sur la richesse fiscale et autorisant la péréquation) - horizon temporel fréquemment explicite (souvent à long terme)	- districts (350) - communautés de communes (552) - communautés de villes (4) - communautés urbaines (9) - SAN (9)
Intercommunalité de service public	- gérer un service public ou une gamme de services publics (recherche d'économies d'échelle, internaliser les externalités géographiques, réduire la concurrence, extension de la gamme offerte	- accord volontaire - services communs, tarification communes, subventions croisées, règles d'accessibilité réciproque aux services... - contributions communales au prorata du service rendu - temporalité rarement explicite	- SIVU (1890) - SIVOM (1959) - Syndicats à la carte (Loi Galland - 1988) (ordures ménagères, adduction et traitement des eaux, voirie, électricité, protection de l'environnement, nouvelles techniques de communication...)
Intercommunalité de gestion	- réduire les disparités de ressources entre communes - réduire la concurrence fiscale - réduire les disparités intercommunales de pouvoir d'achat des impôts locaux	- règles de partage volontaire de ressources - aides éventuelles de l'Etat - temporalité rarement explicite	- répartition volontaire de la TP et TFB (1980) - loi février 1992 * TP unique (1609 al. 9 CGI) * TP zone (1609 al. 3 CGI) - incidence du coefficient d'intégration fiscale sur la DGF
Intercommunalité de péréquation			

LES ZONES PRIORITAIRES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
(article 42 de la loi n° 95-115)

	CARACTÉRISTIQUES	RÉFÉRENCE ANTÉRIEURE	POPULATION
ZAT Zones d'aménagement du territoire	faible niveau de développement économique et insuffisance du tissu industriel ou tertiaire.	les ZAT recouvrent les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT) arrêtés lors du CIAT du 20 septembre 1994.	23,2 millions d'habitants
TRDR Territoires ruraux de développement prioritaire	zones défavorisées notamment en raison de leur faible niveau de développement économique.	zones d'intervention du FIDAR.	12,7 millions d'habitants dont 9,6 correspondent aux zones bénéficiant des programmes de développement régional soutenus par l'Union Européenne pour les zones rurales en retard de développement (objectif 5b). Le solde concerne les parties les plus rurales des zones relevant des programmes destinés aux régions en reconversion industrielle (objectif 2).
Sous-ensemble ZRR Zones de revitalisation rurale (article 52)	cumul de handicaps au regard de la densité et du déclin démographique.		4,4 millions d'habitants.
ZUS Zones urbaines sensibles	présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et déséquilibre entre habitat et emploi.	loi d'orientation pour la ville	
ZRU Zone de redynamisation urbaine	confrontées à des difficultés particulières, les ZRU concernent des quartiers appartenant à des communes réputées pauvres car éligibles à la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU).		environ 2 millions d'habitants.

Source : A. GUENGANT et J.M. UHALDEBORDE (1996a).