

STRATÉGIES ET INSTITUTIONS DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale

PAR

Daniel GAXIE

Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

L'évolution du nombre des établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.) atteste le développement de l'intercommunalité. On comptait 14 490 SIVU en 1995 contre 9289 en 1972. Le nombre des SIVOM a doublé entre ces deux dates, passant de 1243 à 2298. Depuis la fin des années 1980, le nombre des syndicats tend à régresser au profit de formes plus intégrées de coopération. Le nombre des districts s'est lentement accru dans les années 1970 et 1980, cette tendance s'est renforcée dans les toutes dernières années, mais semble actuellement se renverser (il y avait 185 districts en 1990, 242 en 1992, 322 en 1995 et 318 en 1996). Conçue par ses promoteurs comme une forme plus intégrée de l'intercommunalité de projet, la formule de la communauté de communes a connu un indéniable succès quantitatif. On en recensait 192 à la fin de l'année de leur institution législative en 1992, elles étaient 554 en 1993, 562 en 1994, 756 en 1995 et 894 en 1996. Seule la formule - plus exigeante et volontariste - de la communauté de villes constitue un échec, puisqu'on n'en compte que quatre à ce jour, soit moins que les communautés urbaines (au nombre de 10) et les syndicats d'agglomération nouvelle (au nombre de 9) dont les effectifs sont stables depuis de nombreuses années.

I. L'INTERCOMMUNALITÉ COMME ÉVOLUTION HISTORIQUE OBJECTIVE

Ces chiffres traduisent bien le caractère inéluctable de la coopération intercommunale.

Les communes sont confrontées à des problèmes de plus en plus nombreux et complexes nécessitant des solutions de plus en plus coûteuses. C'est le cas, par exemple, pour la collecte et la gestion des déchets, l'assainissement et la distribution de l'eau, la voirie, la construction, l'entretien et le fonctionnement des écoles préélémentaires et élémentaires et des équipements éducatifs, socioculturels, sportifs ou de loisirs, les centres de secours, les logements sociaux ou le ramassage scolaire. Le traitement des déchets ménagers qui pouvaient encore se gérer, avec plus ou moins de bonheur, il n'y a pas si longtemps, dans le cadre communal est aujourd'hui hors de prise pour la plupart des communes du fait des transformations des modes de consommation, de l'évolution des techniques et des normes nationales ou européennes.

De grands travaux d'équipement - par exemple ceux qui concernent l'électrification, l'adduction, le traitement et la distribution de l'eau, ou l'assainissement - ont été ainsi réalisés dans le cadre de la coopération intercommunale et sont à mettre à son actif.

Souvent confrontés à la détresse et aux attentes de la population touchée par le chômage, les élus cherchent des moyens de stimuler le développement économique. Ils s'interrogent sur l'opportunité de créer des zones d'activités et sur la manière de s'assurer une maîtrise foncière permettant leur réalisation. La multiplication de ces zones dans un contexte de difficultés économiques a provoqué de nombreuses déconvenues. Beaucoup de collectivités éprouvent des difficultés à attirer des entreprises. Les dépenses engagées n'ont pas toujours favorisé les créations d'emplois escomptées et les retombées fiscales sont parfois décevantes au regard des efforts consentis. Loin d'assainir les finances communales, ces politiques de développement peuvent être un facteur d'endettement. L'heure semble venue de faire des choix, de regrouper les zones existantes et d'harmoniser les efforts.

Comparé aux autres pays européens, le nombre des communes est, on le sait, particulièrement élevé en France. On y compte 36 675 communes qui regroupent en moyenne 1578 habitants contre 16 000 en Belgique ou 7 000 en Italie. Cette moyenne est évidemment affectée par quelques dizaines de villes grandes ou moyennes et 69% des communes ont moins de 750 habitants, 80% moins de 1 000 habitants et 90% moins de 2 500 habitants. Beaucoup de communes sont donc en dessous du seuil de population et de ressources à partir duquel les initiatives, les investissements, les équipements et l'organisation des services publics deviennent pratiquement impossibles. Or le nombre des communes françaises a faiblement diminué au cours des trente dernières années alors que divers pays européens ont mené avec succès des politiques de réorganisation territoriale. Ainsi, l'Allemagne a ramené le nombre de ses collectivités territoriales primaires de 24 278 à 8514 et la Belgique de 2359 à 596. A défaut d'accepter de s'engager dans la voie de la fusion, comme divers gouvernements ont tenté de les inciter ou de les contraindre, les élus ont donc cherché des solutions dans le cadre de la coopération intercommunale. L'émiettement communal est aussi facteur de gaspillage des ressources publiques dans la mesure où il favorise les équipements en double emploi et parfois en concurrence. Les

communes sont ainsi amenées à se regrouper pour trouver des économies d'échelle et développer des actions qu'elles ne peuvent mener seules. Le second aiguillon est sans doute encore plus efficace que le premier. Trop de communes veulent encore avoir leur piscine, leur stade, leur centre de soins, leur maison pour tous, sans trop se préoccuper du nombre de leurs utilisateurs et des coûts financiers et fiscaux de ces investissements publics pléthoriques. Dans la même logique, la multiplication des zones d'activités économiques et des ateliers ou usines relais provoque une concurrence inefficace et coûteuse entre les collectivités territoriales.

En dépit de ses limites, l'organisation communale bénéficie toutefois d'un assentiment assez profond au sein de la population. Il est significatif à cet égard que les critiques concernant l'inadaptation de l'institution communale soient circonscrites à des milieux d'experts et ne trouvent guère d'échos au-delà. Tout au contraire, le cadre communal semble bénéficier d'un attachement, sans doute inégal, mais apparemment assez largement répandu. Organisation territoriale "naturelle" pour beaucoup de citoyens, l'institution est en affinité avec le souci que les décisions concernant le cadre de vie immédiat - tracé et entretien des voies de communication, développement de l'urbanisation, implantation des nouvelles constructions, aménagement des lieux publics - et la gestion des édifices et des espaces affectivement valorisés de ce que beaucoup considèrent comme leur première patrie, soient contrôlés par des élus familiers et accessibles.

Indépendamment des effets induits par l'exiguïté du cadre communal, l'époque est aussi à l'accroissement des échanges et au renforcement des interdépendances. La dissociation de la résidence et de l'activité professionnelle, la croissance des loisirs, les modifications intervenues dans les pratiques de consommation et dans l'armature de l'urbanisme commercial, la diffusion de l'automobile, favorisent les déplacements et constituent des mécanismes de solidarité objective entre les communes, notamment entre les communes centres et leurs périphéries. Le développement du trafic routier nécessite la coordination des études, des investissements et des opérations d'entretien concernant la voirie, la mise au point de schémas collectifs de circulation, éventuellement l'organisation et la gestion de transports collectifs à l'échelle des déplacements plus étendus de la population. A leur suite, les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols des communes voisines doivent être harmonisés. La population désormais plus mobile comprend mal d'ailleurs que des décisions différentes, par exemple la définition des zones N.A. dans les plans d'occupation des sols, soient prises dans des communes voisines. Beaucoup constatent également les pertes de temps et d'argent, les dommages irréversibles infligés aux paysages, à l'environnement et à la qualité de la vie provoqués par une péri-urbanisation mal contrôlée. Des voix s'élèvent pour dénoncer les effets et les coûts plus diffus de l'absence de gouvernement des agglomérations pour faire face à ces évolutions.

Dans le même sens, la promotion du patrimoine local, l'accueil et l'hébergement des touristes ne peuvent s'organiser que dans un cadre géographique

étendu. L'intégration européenne impose également des espaces élargis d'interdépendance et de solidarité, ne serait-ce que pour entrer dans des relations de coopération multiples ou rivaliser avec des partenaires étrangers généralement plus puissants.

La prise de conscience des solidarités intercommunales est encore favorisée par les luttes qui se développent pour l'aménagement de l'espace. La perspective ouverte par le schéma d'aménagement et de développement de la région Ile-de-France d'une forte augmentation de la population de l'Oise, afin de limiter la croissance démographique de la région-capitale, a conduit des élus du sud du département à s'organiser pour s'opposer à la création de villes nouvelles et promouvoir une politique de développement multipolaire, de rééquilibrage emploi-habitat et d'accueil sélectif de nouvelles entreprises¹. On pourrait donner d'autres exemples où des élus se tournent naturellement vers l'intercommunalité dès qu'il s'agit de maîtriser l'urbanisation et la croissance démographique.

La complexité et l'inadaptation de l'organisation administrative territoriale sont des facteurs de l'iniquité, de plus en plus difficilement acceptée, qui préside au financement du développement local. Certaines communes assument des charges de centralité et financent des équipements et des projets qui profitent à leurs administrés mais aussi à une population plus large qui n'en supportent pas toujours ou pas toujours complètement les coûts. D'autres communes sont le siège d'activités économiques importantes qui peuvent être sources de nuisances, mais aussi de ressources fiscales qu'elles cherchent à conserver pour elles-mêmes, alors que leurs voisines doivent supporter les dépenses induites par le développement de ces activités économiques. Diverses catégories d'acteurs, à commencer par les élus, dénoncent ces situations et réclament une extension de l'intercommunalité pour y mettre fin. Il paraît désormais illogique qu'une cantine scolaire, des subventions aux associations, des équipements sportifs, un aéroport, un centre de secours qui bénéficient aux habitants de plusieurs communes soient financés par les seuls contribuables de celle sur laquelle ils sont implantés. Pourquoi une commune devrait-elle se charger de la surveillance des plages situées sur son territoire pour le compte de touristes qui résident souvent ailleurs ? Pourquoi une commune devrait-elle supporter les frais d'entretiens d'un port dont les installations bénéficient aux habitants de tout un bassin de vie ? Dans de telles configurations, le refus de payer pour les autres conduit tout naturellement à se tourner vers l'intercommunalité pour partager les dépenses.

L'organisation territoriale actuelle favorise aussi diverses formes d'irresponsabilité et d'égoïsme. Les communes qui bénéficient de ressources fiscales importantes entendent les conserver, quand ceux qui sont moins pourvus se

1. Sur cet exemple, voir P. Demaye, *Le renouveau de la coopération intercommunale. L'exemple de l'application de la loi du 6 février 1992 dans le département de l'Oise*, Mémoire pour le DEA de sciences politiques et administratives, Université de Picardie-Jules Verne, Faculté de droit et des sciences politiques et sociales, septembre 1995, 289 pages. Voir infra pp. 133 ss.

déclarent plus volontiers "partageux". L'inégalité des ressources entraîne aussi l'inégalité des dépenses et des équipements. Chacun veut pouvoir disposer des facilités considérées comme indispensables sans trop se préoccuper de leur utilisation et de la rationalité de l'investissement. Certains peuvent ainsi s'engager dans des dépenses qui paraissent injustifiées à ceux qui estiment qu'ils manquent du nécessaire.

Dans de telles configurations, le souci de la péréquation des charges, des ressources et des bénéfices peut contribuer à l'instauration d'un climat plus favorable à la coopération entre les communes.

Divers acteurs institutionnels poussent pour des raisons diverses au développement de la coopération intercommunale. Des conseils généraux ou régionaux, l'État, l'Union Européenne proposent par exemple des incitations financières. Le Conseil régional de Picardie a par exemple créé un Fonds de développement local abondé à hauteur de 220 Francs par habitant dans l'intention de développer des villes pôles et des regroupements de communes qui doivent impérativement être intercantonaux pour pouvoir accéder aux financements. Il a mis un chargé de mission recruté par ses soins pour apporter une aide technique à l'élaboration d'un projet de territoire à la disposition de ceux qui entendent s'engager dans cette voie. Le Conseil général de l'Oise a alors reproché au conseil régional de faire cavalier seul, de ne pas l'avoir consulté et de chercher à "inféoder les communes". Il s'est lancé à son tour dans une politique de développement de la coopération intercommunale davantage soucieuse du respect des limites cantonales et a proposé une aide technique aux EPCI, des aides financières pour les dépenses de fonctionnement et des bonifications des aides aux investissements ou des interventions économiques intercommunales avec des moyens financiers il est vrai plus modestes².

L'institutionnalisation de la coopération intercommunale tend enfin à faire exister un nouveau niveau d'administration qui, en cas de succès, gagne en réalité et produit à son tour divers effets d'institutionnalisation à caractère cumulatif.

Sans qu'il soit possible de faire état de statistiques précises, l'examen de quelques cas particuliers fait apparaître que le renforcement de l'intégration entre les communes est souvent le produit d'une histoire cumulative. Après s'être rapprochés pour des raisons ponctuelles et avoir appris à travailler ensemble, les élus sont mieux disposés à l'idée de franchir des seuils supplémentaires. La délégation devient rapidement une solution de facilité. Quand un problème difficile surgit, le réflexe est souvent d'en confier la solution au groupement de coopération. La gestion des équipements lourds comme ceux qui concernent la distribution de l'eau ou la collecte et le traitement des ordures ménagères échappe rapidement aux communes. Dans cette logique, on voit des syndicats se transformer en dis-

2. *op. cit.*

trict ou en communautés de communes au fur et à mesure de la délégation de compétences nouvelles.

Le développement de la coopération prend aussi un caractère progressivement irréversible. Insensiblement, les communes se trouvent trop engagées et dépendantes pour se retirer et jouer leur propre jeu, même quand leurs élus s'inquiètent du poids pris par les groupements de coopération et se sentent quelque peu dépossédés de leurs pouvoirs. Comment une commune membre d'un S.I.V.O.M. depuis de longues années, qui n'a plus de moyens propres pour s'occuper seule de sa voirie ou du traitement des ordures ménagères de ses habitants, qui a contribué au financement de divers équipements, pourrait-elle décider de se retirer et de tout perdre au moment où la transformation du syndicat en Communauté de communes est envisagée à son corps défendant³ ?

Divers acteurs sociaux sont aussi amenés à s'adapter à cette construction progressive d'une nouvelle organisation territoriale et contribuent à la renforcer. A titre d'exemple, l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale par la commission départementale de la coopération intercommunale de l'Oise a conduit le crédit agricole à réorganiser ses agences locales, la Chambre de commerce et d'industrie à modifier le cadre de ses actions et les autorités ecclésiastiques à réaménager leur organisation pastorale dans un but d'harmonisation avec ce schéma⁴.

II. LE DÉVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ EST CONTRÔLÉ PAR LES ÉLUS

Mais même si la coopération intercommunale commence à devenir plus visible pour une partie de la population, elle demeure avant tout l'affaire des élus.

Les EPCI sont souvent mal connus et leur fonctionnement est relativement opaque pour les non initiés. Les citoyens se tiennent et sont tenus à l'écart de leur gestion. Les élus sont souvent réservés devant les perspectives d'élection au suffrage universel direct des membres des conseils des E.P.C.I.. Ils justifient leurs réticences par la crainte d'une politisation des relations entre les communes, d'un durcissement des clivages, de la multiplication des conflits et des blocages. Tacitement, ce qui est ainsi redouté, c'est l'obligation d'exposer publiquement les problèmes, de durcir parfois artificiellement les divergences et de placer plus nettement la gestion des affaires intercommunales sous des regards extérieurs. Les gestionnaires de l'intercommunalité s'accoutument

3 . En ce sens, voir R. Le Saout, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux politiques contenus dans les dynamiques intercommunales*, Université de Nantes, Faculté de lettres et sciences humaines, Thèse de doctorat de sociologie, 1996, notamment p. 273.

4 . Sur cet exemple, voir P. Demaye, *op. cit.*

finalement assez bien de l'autonomie dont ils bénéficient actuellement comme le suggère le peu d'empressement à associer ou même simplement à informer les citoyens et les contribuables sur les activités des EPCI. À une époque où beaucoup de collectivités territoriales multiplient les actions de "communication", il est rare que les groupements de communes distribuent des bulletins à leurs ressortissants qui ne peuvent compter que sur la presse régionale pour prendre connaissance des décisions et des réalisations. Rares sont ceux qui assistent aux réunions des E.P.C.I., pourtant ouvertes au public. Des réunions ponctuelles sont parfois organisées, par exemple à l'occasion de la révision des P.O.S., qui rencontrent toutefois davantage de succès.

Les problèmes de la coopération intercommunale sont pour l'essentiel gérés et même monopolisés par les principaux élus et paraissent bien ésotériques au plus grand nombre. Même les Conseillers municipaux ne sont pas toujours informés des projets et des décisions des groupements de coopération par les délégués de leur commune. Beaucoup de citoyens opposent aux groupements de coopération une forme "d'indifférence attentive", selon l'expression révélatrice d'un maire d'une petite commune. Ils surveillent leurs avis d'imposition et sont sensibles à l'amélioration des services offerts. Certains craignent d'être entraînés dans des dépenses jugées inutiles et de payer des impôts supplémentaires pour les autres. Pourquoi, par exemple, accepter de subventionner un cinéma réclamé par une population nouvellement installée quand on n'a pas l'habitude de fréquenter les salles obscures ? Beaucoup redoutent que les élus de la commune la plus peuplée contrôlent le groupement de coopération et prennent des décisions favorables à leur population. Si telle communauté de communes est instituée, la commune centre ne va-t-elle pas bénéficier de tous les équipements ? Ses routes ne seront-elles pas mieux entretenues que celles des autres communes ? Il en résulte un climat général d'attentisme circonspect qui peut devenir plus favorable quand la coopération intercommunale permet d'accéder à des services et à des équipements tangibles. Beaucoup de gens n'acceptent pas qu'un "étranger" puisse commander et décider de l'aménagement de leur commune. En même temps, la population commence à trouver naturel de s'adresser aux responsables des E.P.C.I. pour demander un branchement, déposer une réclamation contre une facture d'eau ou modifier l'emplacement des poubelles. Cette reconnaissance en pratique ou ce soutien réservé s'exprime rarement dans des mobilisations explicites, mais leur développement participe de la tendance générale à l'intégration. Divers acteurs locaux, par exemple des chefs d'entreprise, des fonctionnaires ou des responsables associatifs trouvent également des avantages divers, par exemple la simplification de procédures qui permettent de s'adresser à un interlocuteur unique, au développement de la coopération. Il arrive qu'ils fassent connaître leur impatience devant les lenteurs du processus et qu'ils aiguillonnent les élus en ce sens.

Ces sollicitations demeurent toutefois assez exceptionnelles et, dans son état actuel, l'intercommunalité concerne principalement les maires et leurs principaux adjoints. Confrontés à divers problèmes de gestion, ils s'efforcent, à leur manière, de trouver des solutions et sont ainsi amenés à se tourner vers la coopération avec plus ou moins d'enthousiasme ou de réticence.

Certains y voient l'occasion de renforcer le dynamisme de leur collectivité, de satisfaire les besoins sociaux de leur population, de maîtriser les flux de circulation, de transport ou de distribution, de diminuer les coûts, de renforcer leur territoire, leur position ou leur autorité.

Il existe de ce point de vue divers facteurs politiques qui favorisent le développement de l'intercommunalité et des élus se comportent comme des promoteurs actifs de la coopération.

C'est le cas de certains conseillers généraux, députés ou sénateurs qui, soucieux de mener des actions "de terrain" sur le territoire de leur circonscription et d'y exercer leur leadership, poussent au développement de groupements de coopération dans un cadre davantage défini par des découpages électoraux que par des critères de géographie économique ou humaine et qui peut, de ce fait, se révéler parfois trop étroit ou inadapté.

Les élus des villes centres déploient également des efforts importants et vont jusqu'à consentir des sacrifices pour organiser leur zone d'influence. Ils acceptent parfois de réduire leur représentation dans les organes intercommunaux au profit des autres communes, consentent à ne pas installer le siège de l'E.C.P.I. sur le territoire de leur ville, acceptent que les décisions soient prises à l'unanimité, contribuent plus que proportionnellement au budget commun et vont même jusqu'à accepter que la présidence de l'établissement public ne soit pas assurée par le maire d'une commune membre. Il est vrai que les représentants de ces villes sont particulièrement sensibles aux contradictions de l'organisation territoriale existante. Ils sont souvent confrontés à une pénurie de réserves foncières qui entrave leur développement. Ils doivent maîtriser des flux de circulation, des réseaux de transport et de distribution, des problèmes d'assainissement, de voirie et de sécurité pour assurer des conditions favorables à des activités diverses qui ne sont pas toutes implantées sur leur territoire. Ils sont ainsi prédisposés à plus de largeur de vue et incités à chercher des solutions d'ensemble, notamment une assise plus large pour le financement des services de centralité, dont ils assument les coûts de manière, à leurs yeux, disproportionnée. Ils sont également stimulés par la perspective de prendre la direction de la structure de coopération et d'affaiblir ainsi leurs adversaires locaux. Ils trouvent des alliés auprès de communes périphériques, désarmées face à l'urbanisation, contraintes de se tourner vers la ville centre pour faire face aux migrations de leur population, et qui sentent bien qu'elles ne pourront fournir par leurs seuls moyens les services encore inexistantes réclamés par leurs nouveaux administrés. Dans certaines configurations, la population de l'aire d'influence reconnaît naturellement la prééminence du chef lieu où siègent les principaux commerces, équipements ou services et contribue à l'établissement d'un consensus sur la nécessité des regroupements.

D'autres élus craignent de perdre leurs attributions, leur identité, leurs ressources, la maîtrise de leur gestion ou leur mandat. Ils rencontrent un écho favorable auprès d'une partie de leur population affectivement attachée au foyer de sa vie sociale et spontanément hostile à tout ce qui leur paraît

remettre en cause le cadre communal. Ces réticences sont d'autant plus fortes que leur commune est appelée à s'associer avec des partenaires dont les populations ont des habitudes de vie, des besoins et des intérêts différents. La coopération est, par exemple, difficile et la méfiance s'installe rapidement entre ceux qui pensent avant tout à développer des programmes d'action et ceux qui sont d'abord soucieux de limiter les dépenses.

La coopération est donc devenue une nécessité que les représentants des communes envisagent avec plus ou moins d'enthousiasme ou de réticence mais qu'ils ne peuvent plus ignorer. Ils sont ainsi confrontés à de nouveaux enjeux identitaires, politiques, financiers, fiscaux, juridiques et pratiques qui affectent leurs conceptions et leurs stratégies.

III. STRATÉGIES ET CONCEPTIONS DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le développement de la coopération est un facteur potentiel de transformation des rapports de forces politiques locaux donc un enjeu des rivalités pour le contrôle des positions de pouvoir et de la concurrence que se livrent les institutions publiques locales pour attirer les activités économiques, les emplois et les ressources fiscales. Ces intérêts politiques commandent pour une part les stratégies pour tout ce qui touche aux regroupements, au choix des statuts juridiques et des régimes fiscaux, à la délégation des compétences et à la représentation des communes. De nombreux exemples montrent que certains élus craignent de façon plus ou moins diffuse de renforcer la position de leurs adversaires ou de leurs concurrents et, dans le doute, préfèrent parfois s'abstenir. Ces craintes sont particulièrement vives dans certaines configurations, qui ne sont d'ailleurs pas connues avec suffisamment de précision et qu'il serait utile de recenser. C'est le cas, par exemple, quand le Maire de la ville-centre n'appartient pas au même parti que ceux des communes de l'agglomération et que le risque existe qu'une coalition se forme contre lui, éventuellement appuyée par le président du Conseil général s'il appartient, lui aussi, à un autre parti. La probabilité est forte alors qu'il refuse la création d'un EPCL, qu'il s'oppose à son développement s'il est déjà créé ou que des conflits surgissent dans le cours de son fonctionnement. Le président et les vices-présidents d'un conseil général peuvent être hostiles au renforcement de la coopération entre les communes d'une même agglomération par crainte de voir se constituer une collectivité rivale trop puissante. Un conseiller général ou un député s'opposera, souvent avec succès, à une formule de coopération qui dépasse le ressort de sa circonscription.

Les appartenances partisans ne pèsent cependant que secondairement dans l'orientation des stratégies des représentants des collectivités territoriales. Les autorités élues d'une même collectivité ou de collectivités comparables vont réagir à l'identique alors même que leurs étiquettes changent ou s'opposent. Pour tout ce qui touche à la gestion des administrations territoriales, les prises de position des élus paraissent davantage résulter de la situation relative de la collectivité qu'ils représentent que de leurs engagements

politiques ou idéologiques. La probabilité qu'un maire se déclare favorable ou hostile à la représentation des communes au sein des E.P.C.I. en fonction de leur population est d'abord commandée par la taille relative de la collectivité qu'il administre. Les prises de position concernant la péréquation des ressources fiscales est assez largement déductible de la valeur relative du potentiel fiscal de la commune dirigée par celui qui intervient dans le débat. Les clivages partisans sont faiblement prégnants et sont même souvent suspendus dans les luttes qui opposent les représentants des collectivités territoriales. On voit alors des membres de partis par ailleurs opposés s'allier contre l'État ou contre des adversaires territoriaux.

Interrogés dans une situation d'entretien, des fonctionnaires des EPCI et certains élus expliquent comment l'occupation d'un poste de vice-président de district ou de président d'une commission et les diverses gratifications qui lui sont associées comme la notoriété, la surface sociale, les voyages, les occasions de rencontrer des personnages importants peuvent être perçus comme des compensations à la perte de pouvoir entraînée par l'adhésion à un Établissement public de coopération et stimuler l'engagement. Ils explicitent certains calculs qui pèsent diversement sur les attitudes à l'égard de la coopération comme les réticences à transformer un syndicat dont les membres peuvent librement fixer le nombre de vice-présidences ouvrant le droit à une indemnité en communauté de communes où ce nombre est limité par la réglementation.

La crainte diffuse que l'engagement dans la coopération favorise l'augmentation de la pression fiscale et mécontente les électeurs est souvent une raison déterminante de préserver le statu quo ou de ne pas trop s'en écarter. Les communes disposant de ressources fiscales importantes entendent généralement les conserver, à commencer par la plus importante d'entre elles : la taxe professionnelle. De leur point de vue, cet impôt est la récompense d'une gestion dynamique qui a permis d'attirer les entreprises. Ils n'entendent pas partager ces bénéfices avec d'autres, et ce d'autant plus que les communes se sont endettées pour leur développement. Leurs représentants seront donc souvent hostiles à la coopération ou, quand ils ne peuvent faire autrement, ils chercheront à contenir les effets de péréquation en s'associant avec des communes fiscalement aisées ou en s'efforçant de limiter l'intégration fiscale à l'intérieur du groupement de coopération. Ces attitudes font obstacle au transfert intégral de la taxe professionnelle aux établissements publics de coopération intercommunale, mais sont aussi à l'origine de réticences à l'idée d'un partage de cette ressource dans le cadre d'une fiscalité additionnelle. En sens inverse, la perspective de bénéficier de diverses dotations de l'État est une incitation à s'engager dans la coopération. Il convient toutefois de noter que, contrairement à des présuppositions généralement admises, les incitations financières ou fiscales ne sont pas nécessairement et immédiatement efficaces pour le développement, même formel, de la coopération entre les communes. Leur intérêt éventuel est en réalité découvert ou accentué, mais aussi parfois oublié, dans la dynamique d'un processus dont elles ne sont qu'un élément.

L'obligation de déléguer des compétences communales aux groupements de coopération suscite également bien des réticences. Les municipalités craignent de perdre les attributions les plus importantes aux yeux de leurs membres, comme l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols ou la délivrance des permis de construire. Il en résulte que tout régime juridique qui prévoit des transferts obligatoires dans ce domaine a toutes les chances d'être écarté, comme on a pu récemment le vérifier avec les communautés de ville.

Plus généralement, toute disposition législative qui impose des délégations de compétences aux groupements de communes risque d'être contournée en pratique. Des communautés de communes n'ont pas de compétences en matière d'aménagement de l'espace ou de développement économique alors même que la loi prévoit qu'elles les exercent de plein droit. L'obligation légale de déléguer aux communautés des compétences dans l'un des quatre "groupes" constitués par la politique de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la voirie et les équipements scolaires, culturels et sportifs n'est pas non plus toujours respectée. Une autre forme de neutralisation des dispositifs législatifs consiste à déléguer aux EPCI les compétences imposées par les textes tout en réduisant la portée. La compétence "obligatoire" de développement économique d'une communauté de communes peut ainsi se limiter à l'aménagement de sentiers de randonnée.

Ceux qui conçoivent l'intercommunalité comme une coopération "à la carte" sont peu enclins à se lier les mains en s'engageant dans la définition d'obligations précises ou en reconnaissant une valeur trop contraignante aux statuts juridiques. Ils trouvent commode et donc naturel d'adhérer éventuellement à plusieurs EPCI pour les mêmes compétences ou d'exercer des compétences officiellement déléguées à un groupement et pour lesquelles leur commune paie une cotisation. Ce sont ces conceptions et ces pratiques "relâchées" de la coopération qui expliquent que la définition des compétences des EPCI ou la répartition des compétences communales et intercommunales soit parfois imprécise, que les compétences statutaires des groupements de coopération ne soient pas toujours exercées, que des EPCI puissent à l'inverse intervenir dans le financement croisé d'opérations qui ne sont pas de leur compétence formelle ou que leurs actions soient conduites à l'échelle communale plutôt qu'intercommunale.

Ces libertés prises avec les textes ne sont pas nécessairement délibérées. Il ne faut pas croire que tous les élus ont une connaissance précise de la législation. Tous n'entretiennent pas avec les textes juridiques le rapport de familiarité qui caractérise le professionnel du droit. Beaucoup ne songent même pas à consulter les textes pourtant aisément disponibles. Leurs informations dans ce domaine sont souvent de deuxième main et se révèlent dans certains cas assez incertaines. Faute de réaction des représentants de l'État souvent soucieux de ménager les élus, ils peuvent persévérer dans leurs pratiques courantes sans soupçonner leur illégalité éventuelle. C'est donc parfois par inadvertance qu'ils contreviennent aux dispositions en vigueur et c'est aussi à partir d'interprétations erronées qu'ils prennent leur décision. Le maire d'une petite

commune expliquait par exemple qu'il s'était opposé à la transformation d'un S.I.V.O.M. en communauté de communes et avait opté pour la formule du district parce que la communauté de communes a une compétence obligatoire en matière d'aménagement ce qui, dans son esprit, incluait toutes les attributions relatives à l'urbanisme opérationnel.

Même si l'expérience de la coopération intercommunale est jugée positive, des élus ont souvent le réflexe de préserver l'avenir et de refuser de prendre des décisions irréversibles qui pourraient éventuellement se retourner contre eux dans l'avenir. Ils sont soucieux de ne pas s'engager à la légère, de procéder à des simulations pour apprécier les incidences financières et fiscales d'un groupement. Ils craignent de se retrouver minoritaires ou en position d'infériorité, de voir la ville-centre disposer de la majorité et imposer sa volonté, et veulent pouvoir quitter le groupement en cas d'expérience malheureuse, sans trop se préoccuper des désordres qu'ils peuvent alors provoquer.

Tous ces obstacles ou ces facteurs favorables au développement de la coopération entre les communes peuvent s'ajouter, se contrarier ou se recouper selon des configurations infiniment variées. On pourrait citer un exemple de deux communautés de communes contiguës, toutes deux principalement composées de municipalités à direction communiste, qui se distinguent (et se séparent) toutefois du fait de leur situation fiscale puisque l'une regroupe plutôt des communes fiscalement aisées quand les membres de la seconde se caractérisent par une situation souvent plus difficile. Révélateurs également sont les calculs et les attitudes d'élus ayant adhéré à un district à fiscalité propre qui expliquent qu'ils préfèrent s'en tenir là et refuser la transformation en communauté de communes dans la mesure où l'avantage supplémentaire associé à ce changement - c'est à dire principalement l'accélération des remboursements de la TVA - ne leur paraît pas justifier la perte d'autonomie et de compétences potentiellement associée à ce qui leur apparaît comme un pas en avant dans le sens de l'intégration intercommunale.

Les enjeux de l'intercommunalité sont à ce point importants aux yeux des protagonistes que, quels que soient leurs sentiments à son égard, ils s'efforcent avant tout de tenter d'en contrôler le développement. Ils cherchent en particulier à sauvegarder en toutes circonstances leur marge de manœuvre. Ils tiennent par exemple à choisir la formule de regroupement des communes et préfèrent généralement la moins contraignante. Leur préférence va souvent au syndicat au sein duquel des partenaires placés sur un pied d'égalité peuvent entrer et sortir assez librement et choisir les compétences "à la carte". Ils cherchent à retrouver cette souplesse dans d'autres formules de coopération. Certains districts ou communautés de communes tendent ainsi à fonctionner selon des règles formelles ou des conventions tacites proches de celles qui sont à l'œuvre dans les S.I.V.O.M.

Les élus entendent décider eux-mêmes d'entrer ou de ne pas entrer dans les E.P.C.I. et choisir librement leurs partenaires. Pour les mêmes raisons, ils recherchent le maximum de souplesse pour les règles de retrait. Ils souhaitent

souvent déléguer progressivement leurs compétences "en fonction des besoins constatés" quand ils ne rêvent pas secrètement d'une coopération "au coup par coup" ou d'une intercommunalité "ad hoc" dans laquelle chaque commune adhérerait un EPCI pour les compétences ou les opérations de son choix. Dans le même sens, ils veulent pouvoir conserver la liberté d'opter ou de ne pas opter pour une fiscalité propre et d'avancer à leur rythme dans le sens de l'intégration fiscale.

Les EPCI sont des associations de communes au sein desquelles chacun défend son pré-carré et pèse du poids de la collectivité qu'il représente. Les membres des conseils ou des comités intercommunaux se considèrent et se comportent souvent davantage comme les délégués de leur commune chargés de défendre les intérêts de ses habitants que comme les animateurs d'une institution distincte. Ces stratégies des élus ont été favorisées par un contexte de relative aisance financière qui a de bonnes chances de se dégrader. Leur désignation au suffrage universel indirect dans le cadre de la commune produit aussi de puissants effets en ce sens et entrave l'émergence d'un débat, d'une prise de conscience et d'une identité intercommunaux. Ils sont amenés à prendre des décisions de portée intercommunale en adoptant un point de vue souvent principalement communal. Ce comportement se manifeste par exemple dans les domaines financiers et fiscaux. La proposition d'augmenter la contribution des communes à un syndicat ou à un district soulève les protestations récurrentes des représentants qui songent alors davantage à contenir les dépenses de leur commune qu'à doter l'E.P.C.I. des ressources nécessaires à son développement. Ces réactions s'estompent quand le groupement de coopération est doté d'une fiscalité propre mais se focalisent alors sur d'autres sujets. Ils siègent dans une institution dont ils ne se sentent pas complètement responsables. Les remarques, critiques ou suggestions qu'ils peuvent entendre de la part de leurs concitoyens et de leurs électeurs sont principalement exprimées dans une optique qui tend à privilégier l'inventaire et la comparaison des charges et des bénéfices de l'intercommunalité pour la commune d'appartenance et ses habitants. Beaucoup contribuent par leurs délibérations ou par leurs décisions au fonctionnement d'un groupement sans se considérer comme directement engagés à son égard et en sachant que leur action sera appréciée et éventuellement sanctionnée à l'aune de sa contribution au bien-être et au développement de leur commune. La représentation du territoire, du niveau d'administration en gestation et de la population regroupée dans le cadre intercommunal n'est pas organisée, à la différence de celle des communes. L'actuel mode de désignation des membres des conseils ne permet pas l'émergence d'un débat, l'élaboration de projets et la prise en charge des enjeux à l'échelle d'un groupe territorial dont l'existence tend pourtant à gagner en réalité. En l'état actuel des choses, il n'y a guère que les fonctionnaires et les présidents des EPCI qui soient porteurs d'une conscience et d'une identité intercommunales et des intérêts collectifs générés par l'émergence d'une nouvelle administration territoriale.

Toutes ces contradictions de l'édifice intercommunal sont inscrites dans les tentatives pratiques de concilier l'inconciliable. Les élus cherchent à faire face

aux divers problèmes d'administration qui se posent à eux à un moment donné. Les innombrables petites décisions où se jouent la mise en place, le financement et la gestion des services et des équipements, affectent la distribution des compétences, des pouvoirs et des ressources et façonnent peu à peu les institutions communales et intercommunales sans résulter pour autant d'un calcul rationnel et d'une délibération explicite sur les fins dernières de la coopération entre les communes.

L'observation montre pourtant que les conduites des élus sont systématiquement orientées. Même si la préoccupation n'est pas explicitement présente en chaque cas, beaucoup d'élus entrent dans une réalité contraignante en cherchant à préserver au mieux leur liberté de mouvement. Ils sont conduits à dépasser un cadre communal devenu exigü et inadapté tout en s'efforçant de préserver leurs intérêts.

Ces derniers ne sont pas une reconstruction de l'analyste qui imputerait aux acteurs des "raisons" d'agir qui n'existeraient que dans ses présuppositions. Ces intérêts ne sont pas non plus des déductions tautologiques par lesquelles le chercheur postulerait l'existence d'un "mobile" en chaque action et la détermination de cette action par le "mobile" ainsi rétrospectivement reconstitué. Ce sont des régularités de comportement qui peuvent être observées à de multiples occasions, par exemple à travers les entretiens avec les élus et les fonctionnaires, les interventions des membres de CDCI ou les statuts et les décisions des EPCI, qui permettent d'inférer l'existence d'intérêts et de stratégies des élus.

Il suffit, par exemple, de consulter le compte-rendu d'une réunion du comité d'un syndicat intercommunal d'étude et de programmation consacrée à l'opportunité de la création d'un district⁵ pour constater que les élus qui prennent la parole font état par leurs interventions de préoccupations et d'intérêts en acte pour divers sujets. Ce sont leurs interventions et non son imagination qui autorisent le chercheur à dire qu'ils s'inquiètent de l'éventualité de conflits entre des municipalités d'orientation politique différente, de la répartition des charges financières entre les communes, des répercussions de l'intercommunalité sur les budgets des communes, des pouvoirs du district en matière d'urbanisme, de la possibilité d'adhérer au district pour une partie seulement de ses compétences, des sources de conflits entre les communes, de l'éventualité que des décisions concernant une commune soient prises contre la volonté de ses représentants, de la possibilité de dépasser les règles de majorité prévues par les statuts pour décider les grands projets à l'unanimité, des moyens dont disposent les districts pour s'assurer la maîtrise foncière nécessaire à l'édification des zones industrielles, de la représentation des communes

5 . Sur cet exemple, voir Y. Buchet de Neuilly, *La décentralisation à l'épreuve de l'aménagement urbain. Restructuration des espaces territoriaux et coopération intercommunale dans la boucle de Montesson*, Paris, Université Paris I-ENS Cachan, Département de science politique, Mémoire pour le DEA Action et politiques publiques, septembre 1996, 129 pages, annexes.

au sein de l'organe délibérant, de l'introduction de plus de souplesse dans les règles de retrait, de la délégation des compétences et des garanties que les communes sont en droit d'exiger, des incidences financières des transferts, des schémas directeurs, des transports, des infrastructures routières, des plans de circulation, des secours et de la lutte contre l'incendie, de la fiscalité propre du groupement, sans parler des autres sujets qui peuvent les préoccuper mais dont ils peuvent plus difficilement faire état en public lors d'une réunion officielle.

Les stratégies développées par les élus ne sont évidemment pas une manifestation consciente de volonté ni le produit incontrôlé d'une instance inconsciente. Les élus sont confrontés à d'innombrables situations pratiques - éventualité d'une adhésion à un EPCI, participation à des discussions sur le choix des partenaires, les délégations de compétences, les financements et la fiscalité, intervention dans des délibérations sur la création, la gestion, l'implantation et le financement des services et des équipements - auxquelles ils font face de leur mieux par l'invention, l'adaptation, le recours aux précédents et aux routines de l'habitude, le calcul ou la négociation. Ils sont à chaque fois animés par diverses préoccupations - améliorer l'équipement de la commune, ne pas alourdir les charges financières et les impôts, ne pas mécontenter la population, mieux satisfaire les aspirations ou le demandes des administrés, ne pas hypothéquer ou améliorer leurs chances de réélection, conserver les compétences essentielles du conseil municipal, faire face aux tâches de gestion avec le budget disponible - qui les aident à définir ce qui est souhaitable possible ou inacceptable et à trancher entre les diverses options qui se présentent. Leurs choix sont ainsi ponctuels, partiellement contingents, pratiques et, en même temps systématiquement et, par là, stratégiquement orientés.

IV. LES RESSOURCES DES ÉLUS

Les élus disposent de diverses ressources qui leur permettent de développer ces stratégies afin de faire valoir leurs conceptions et leurs préoccupations ou, à tout le moins, de bloquer les projets et les décisions qui s'en écartent trop nettement.

Ils sont largement représentés à l'Assemblée nationale et plus encore au Sénat. Les représentants des petites communes, qui sont, dans l'ensemble, plus réservés devant le développement de la coopération intercommunale, y sont plus nombreux que ceux des grandes villes qui ont davantage à y gagner et sont, en moyenne, plus favorablement disposés. L'expérience prouve qu'ils parviennent souvent à orienter les décisions législatives, dès qu'elles touchent à l'organisation administrative territoriale et affectent directement leurs intérêts. La loi du 6 février 1992 qui donne à la commission départementale de la coopération intercommunale la possibilité de suggérer des regroupements et au représentant de l'État dans le département le pouvoir de les instituer, dès lors qu'une majorité qualifiée de conseils municipaux s'est prononcée favorablement, a suscité au moment de son élaboration et suscite encore beaucoup de

craintes et d'hostilité car beaucoup de maires craignent de se retrouver membres d'un EPCI sans l'avoir voulu ou même en ayant manifesté leur opposition. On comprend que les débats parlementaires se soient notamment cristallisés autour de la composition de la commission et du rôle du préfet et que beaucoup de députés et de sénateurs, qui étaient aussi des élus locaux, aient cherché avec succès à majorer le poids des représentants des collectivités territoriales dans la commission et à limiter le rôle du préfet. Il était dès lors peu probable que ces commissions départementales de la coopération intercommunale s'écartent sensiblement des conceptions prévalentes dans le milieu des élus. Dès les premières réunions, les membres des commissions ont cherché à nouveau à restreindre l'intervention du préfet en lui rappelant les dispositions de la loi et les "travaux préparatoires" au cours desquels son rôle avait été assimilé à celui d'un "scribe" ou d'un "notaire". Ils se sont efforcés, souvent avec succès, de faire admettre le principe que le schéma départemental de la coopération intercommunale ne doit pas aller contre "la volonté des communes". Une fois explicité et tacitement adopté, ce principe a fonctionné comme une règle souvent invoquée par ceux qui étaient en désaccord avec les projets de regroupement. L'action des préfets a été variable mais ils ont souvent été principalement soucieux de ne pas heurter les élus. Ils ont d'ailleurs reçu des consignes en ce sens, et d'autres plus contradictoires, à travers les circulaires de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur. Les élus ont finalement rencontré peu d'obstacles pour développer leurs stratégies. Bien que certaines commissions aient fait preuve de dynamisme et manifesté un souci d'innovation, elles ont, dans l'ensemble, plus souvent conforté le statu quo ou respecté les choix des communes qu'elles n'ont cherché à activer la coopération et, a fortiori, l'intégration intercommunales.

V. STRATÉGIES ET INSTITUTION DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Les conceptions et les stratégies des élus pèsent ainsi de manière décisive sur l'évolution de l'intercommunalité et sur l'activité pratique des organes de coopération. Confrontés à diverses difficultés et contraintes, ils cherchent des solutions à leurs yeux acceptables qui façonnent progressivement, par l'accumulation de petites décisions, le devenir de la coopération entre les communes. Plus que le résultat des textes ou des intentions du législateur, le développement et l'institutionnalisation est un effet émergent des stratégies des élus.

A) *La définition du cadre juridique de la coopération*

Ces stratégies contribuent tout d'abord à la complexité de la réglementation de la coopération entre les communes. Le projet de substituer les communautés de communes et de villes introduites par la loi de 1992 aux districts a été immédiatement combattu. Les partisans du district ont finalement obtenu satisfaction, ce qui a contribué à augmenter le nombre des types d'E.P.C.I., que la plupart des acteurs concernés trouvent par ailleurs excessif. Les parlementaires et les associations d'élus ont cherché avec un certain succès à ce que les avantages fis-

caux ou financiers que les avant-projets gouvernementaux réservaient aux formes nouvelles et plus intégrées de la coopération intercommunale soient au moins partiellement étendus aux types de groupements existants. Comme la définition des compétences telle qu'elle s'effectue en pratique dans les logiques analysées plus haut contribue aussi à la confusion, il devient bien difficile de comprendre les différences qui séparent les districts, les communautés de communes voire les syndicats à vocations multiples. L'intervention des parlementaires qui, pour la plupart, sont aussi des élus locaux, rend ainsi difficile tout effort de réduction du nombre des catégories d'Établissement Publics de Coopération Intercommunale. De la même manière, leur stratégie dans les luttes territoriales localisées tend à multiplier les chevauchements de compétences et le nombre des groupements de coopération. On sait que les communes appartiennent à 5,4 groupements en moyenne. Il arrive que plusieurs dizaines de syndicats dont les périmètres se confondent ou se chevauchent coexistent dans un même espace. La gestion territoriale se trouve ainsi confrontée à des difficultés inextricables, notamment à l'accroissement des charges et à la dispersion des moyens, que chacun regrette tout en contribuant à les entretenir. La lourdeur, la complexité et l'opacité de l'organisation territoriale sont, pour une part, un effet non voulu et non maîtrisé de luttes et de stratégies très générales à travers lesquelles les élus contribuent à construire des institutions dont ils sont les premiers à déplorer les inadaptations tout en reconnaissant la nécessité et les mérites.

Les difficultés des communes, le développement des échanges sociaux poussent à l'intégration intercommunale, mais les obstacles de toutes sortes et les réticences ou les précautions de beaucoup d'élus dissuadent d'aller trop vite et trop loin. Il en résulte des tentatives d'innovations institutionnelles limitées qui entraînent l'accumulation de statuts juridiques divers, difficilement maîtrisables par les praticiens et, a fortiori, par les citoyens. Les syndicats sont nés de la pratique. Les communautés urbaines ont été inventées pour résoudre les problèmes de quelques grandes agglomérations en les incitant à l'intégration. Après l'échec des projets de fusion de communes considérés comme "autoritaires", les gouvernements successifs ont essayé de dépasser la contradiction entre la tendance au développement de l'intercommunalité et les réticences de beaucoup d'élus en s'engageant dans la voie de schémas incitatifs de coopération intégrée. Le résultat est que les nombreuses catégories d'E.P.C.I. - SIVU, SIVOM, district, communauté urbaine, communauté de villes, communauté de communes, sans parler du syndicat d'agglomération nouvelle, du syndicat mixte et d'autres formules de moindre importance - donnent des instruments institutionnels pour tenter de faire face, tant bien que mal, aux situations tout en sauvegardant l'autonomie des communes, au prix d'un accroissement de la complexité et de l'opacité de ce que l'on désigne par anti-phrase comme l'organisation territoriale.

B) Les détournements de finalité de la coopération

Se tournant vers la coopération intercommunale pour tenter de résoudre les divers problèmes auxquels ils sont confrontés, les représentants des com-

munes vont, dans certains cas, jusqu'à détourner les finalités des institutions. C'est le cas lorsque la création d'un groupement de coopération vise moins le développement de l'intégration entre les communes que la recherche de divers avantages. Des syndicats sont créés pour des motifs divers qui ne procèdent pas toujours du souci de favoriser la coopération entre les communes. Tel syndicat intercommunal a été institué dans le but de favoriser l'informatisation des petites communes et s'est vu confier l'installation et la maintenance du matériel. Un Syndicat Intercommunal d'Études et de Programmation, officiellement constitué pour élaborer un schéma directeur, est en réalité un instrument tactique destiné à donner plus de poids aux communes par rapport à l'État ou à la région dans le cadre de luttes autour de l'élaboration de schémas d'aménagement⁶. De nombreux districts ont été préventivement constitués pour échapper aux statuts jugés trop contraignants introduits par la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République.

Dans cette logique, la constitution de groupements à fiscalité propre est souvent un moyen d'augmenter les concours de l'État. Beaucoup de districts ou de communautés de communes seraient des S.I.V.O.M. si des considérations relatives à la perception de la Dotation Globale de Fonctionnement n'étaient pas intervenues dans les calculs des élus. L'attrait des aides de l'État (DGF, majoration de la D.G.E., accélération des remboursements de la TVA) pèse d'un grand poids dans le choix de la forme juridique de la coopération et la perspective de bénéficier des avantages financiers statutaires importe souvent bien davantage que la recherche d'une intégration plus poussée des communes. Le budget des E.P.C.I. sert alors davantage à opérer des transferts en faveur des communes membres qu'à impulser des politiques communautaires⁷.

C) Les préférences pour les formules "souples"

Beaucoup d'élus, spécialement parmi les maires des petites communes, préfèrent le syndicat au district, le district à la communauté de communes et la communauté de communes à la communauté de ville. Ils apprécient tout particulièrement la "souplesse" du cadre syndical qui permet aux communes de déléguer les compétences les plus diverses au fur et à mesure des besoins et des difficultés rencontrées, tout en conservant la maîtrise de leurs ressources fiscales et en étant représentées de manière égalitaire au sein du comité quel que soit le nombre de leurs habitants. Les formules de coopération plus intégrées qui impliquent l'existence d'une fiscalité propre, de compétences obligatoires ou de règles de représentation au prorata de la population suscitent davantage de réserves chez beaucoup. Dans la perspective la plus radicale

6 . *op. cit.*

7 . Selon le pré-rapport relatif à l'intercommunalité de la D.G.C.L., le coefficient d'intégration fiscale moyen corrigé de tous les transferts s'établirait à 9,14% contre 15,14% pour le CIF effectivement utilisé pour le calcul des attributions de DGF au titre de l'année 1996. Cet écart de près de 40% est révélateur de l'importance des transferts opérés des groupements vers les communes.

c'est la possibilité d'adhésion à la carte pour des compétences expressément choisies, voire pour une action ponctuelle, qui correspond le mieux aux aspirations d'une partie des élus.

D) L'émergence d'une intercommunalité informelle

Des arrangements et des conventions tacites sont aussi progressivement élaborés entre les partenaires qui tendent à sauvegarder une part de la "souveraineté" des communes. Il est par exemple souvent d'usage de ne rien faire sur le territoire d'une commune en cas d'opposition de ses élus. Sans qu'elle soit statutairement exigée, l'unanimité est souvent requise pour les grands projets. Ces arrangements permettent d'éviter des conflits importants mais sont aussi source d'immobilisme et freinent l'émergence d'un pouvoir communautaire. Ils peuvent à l'occasion s'écarter de la lettre des textes juridiques censés organiser les établissements publics de coopération. La loi distingue par exemple nettement les syndicats, au sein desquels les communes membres sont représentées sur un pied d'égalité, des communautés et districts où la représentation est proportionnelle à la population. En décidant de ne rien faire d'important sans rechercher l'unanimité, les élus parviennent ainsi aisément à reconstituer des traits de l'organisation syndicale qui à leur préférence en dépit des intentions du législateur et du contenu de la loi. On mesure alors la difficulté qu'il y a à s'appuyer sur des dispositions juridiques pour infléchir les pratiques de l'intercommunalité.

L'existence d'une coopération informelle va dans le même sens. La coopération qui se développe dans le cadre des établissements publics de coopération n'est en fait que la partie la plus visible de pratiques plus largement répandues. La collaboration entre les communes peut aussi s'organiser dans le cadre d'associations de la loi de 1901, de sociétés d'économie mixte, de conventions, accords, ententes ou conférences intercommunales, de chartes de développement et d'aménagement, ou par l'intermédiaires de réunions ad hoc entre les maires. On pourrait citer l'exemple d'un district où les maires des communes membres avaient l'habitude de se recevoir alternativement à leur domicile pour des dîners de travail hors de la présence du Conseiller général et Président du district. On voit là encore comment tout statut juridique jugé trop contraignant peut-être aisément tourné par le recours à des modes d'organisation spontanés jugés plus satisfaisants.

E) Les logiques stratégiques de la coopération

Beaucoup d'élus craignent d'être entraînés dans des systèmes irréversibles et intégrateurs. Toute tentative de transformation significative perçue comme contraignante de l'organisation territoriale, qu'elle aille dans le sens de la fusion de communes, de la constitution de communautés de communes dotées de compétence d'aménagement ou de communautés de villes aux attributions étendues, provoque des résistances diverses qui peuvent aller de l'opposition ouverte aux tactiques de contournement ou de mise en sommeil.

Devant les risques actuels, potentiels ou fantasmatiques de la coopération, les élus cherchent à se protéger en se regroupant sur des bases affinitaires. Des petites communes décident de constituer une communauté entre elles pour éviter la domination d'une grande. D'autres proposent la création d'un district pour entraver un projet plus vaste de communautés de communes. Un SIVOM est transformé en communauté de communes pour contrarier un projet d'extension d'une communauté urbaine. Hostiles, pour des "raisons politiques", selon les termes d'un rapporteur d'une CDCI, à la transformation d'un SIVOM en communauté de communes, une partie des collectivités adhérentes au syndicat font scission et créent leur propre communauté. Il résulte de tout cela que les regroupements sont de taille variable mais souvent trop étroits dans la mesure où leurs ressources financières et fiscales et les moyens techniques et humains qu'ils peuvent mettre en œuvre ne sont pas à la hauteur des tâches qui les attendent. Certains groupements mis en place pour empêcher des projets jugés indésirables ont parfois une existence purement formelle. Des communes tendent dans la même logique à multiplier les syndicats ayant à chaque fois des périmètres différents et il n'est pas rare de trouver des communes membres de plus de dix EPCI.

De la même manière et pour les mêmes raisons, la délégation des compétences des communes vers les E.P.C.I. est souvent timide. Les communes conservent parfois les compétences de plein droit où les compétences "obligatoires optionnelles" que la loi attribue à certains d'entre eux. Il arrive qu'elles continuent à exercer les attributions dont elles se sont officiellement désaisies ou qu'elles adhèrent à plusieurs groupements pour les mêmes compétences. Dans d'autres cas, les élus s'entendent sur une répartition imprécise des compétences entre les communes et les organes de coopération, ce qui les conduit à un "fonctionnement à la carte" qui a les préférences de certains d'entre eux. Les délégations successives de compétences au profit d'un EPCI dans le but de trouver des solutions à divers problèmes ponctuels aboutissent aussi à une accumulation sans plan d'ensemble de compétences dispersées et parfois hétéroclites.

Enfin, bien que la situation fiscale des E.P.C.I. soit variable, elle se caractérise souvent par la modestie de leur fiscalité propre et de l'intégration fiscale des communes membres.

F) Les effets non voulus de l'intercommunalité

Même si les élus s'efforcent de contrôler les effets du développement de la coopération sur les enjeux qui leur apparaissent comme les plus sensibles, ils contribuent à l'édification de nouvelles institutions dont l'organisation et les effets induits leur échappent.

La tentative de dépasser le cadre communal pour le sauvegarder débouche sur des constructions institutionnelles complexes, difficilement compréhensibles pour beaucoup de praticiens et un nombre encore plus grand de citoyens. Les syndicats, qui constituent officiellement la forme juri-

dique de l'intercommunalité de gestion, peuvent, dans certains cas, se voir déléguer des compétences qui ne permettent plus guère de les distinguer des districts ou des communautés et, inversement, certains districts ou communautés sont bien éloignés de l'idéal de l'intercommunalité de projet et se différencient mal des syndicats. Une confusion générale tend ainsi à s'installer et il devient bien difficile de distinguer les missions et les compétences des diverses catégories d'EPCI et des divers groupements.

Les stratégies de regroupement affinitaires produisent parfois des configurations territoriales surprenantes qui peuvent évoquer les salamandres et le "gerrymandering". Des communes se retrouvent isolées. Des enclaves et des discontinuités géographiques sont introduites sur la carte de la coopération intercommunale. La taille des regroupements est aussi un effet non recherché ni contrôlé des stratégies diverses qui pèsent sur les rapprochements. L'un ces critères tacites est souvent celui des habitudes et des routines associées aux découpages préexistants, dont l'efficacité se trouve éventuellement redoublée par les efforts d'un élu soucieux de faire correspondre le périmètre de l'EPCI avec celui de sa circonscription. Nombre de syndicats, de districts ou de communautés de communes se trouvent ainsi coïncider avec le cadre cantonal et bien rares sont ceux qui regroupent des communes appartenant à des départements ou des régions différents. Il est peut être encore plus rare de trouver trace d'une réflexion en terme d'optimum démographique, de dimension critique ou de capacités techniques ou budgétaires. La taille des EPCI est du même coup extrêmement variable. On peut aussi bien citer l'exemple d'une communauté de 116 communes regroupant 54 000 habitants que celui d'une communauté de trois communes d'une population totale de 143 habitants. Marseille et trois communes proches regroupant une population de plus de 900 000 habitants préfèrent adopter cette forme juridique, officiellement destinée au milieu rural, plutôt que le statut des communautés de villes pourtant conçu pour les grandes agglomérations. Mais même si un même statut juridique recouvre ainsi des situations très différentes, on peut déceler une tendance à la sous-optimalité de la taille des groupements, ne serait-ce que parce que des responsables se plaignent de l'insuffisante dimension de leur EPCI.

Certains élus se sont toutefois adaptés à cette situation et y trouvent désormais un intérêt. L'institutionnalisation relâchée des groupements de coopération laisse dans le flou le contrôle opéré par les membres des conseils ou des comités sur les décisions de l'exécutif du groupement. Procédant indirectement du suffrage des électeurs, les responsables des groupements se sont également habitués à gérer les questions intercommunales entre eux, à l'abri des sanctions électorales immédiates, tout en pouvant se prévaloir d'une légitimité démocratique. On comprend que ce confort relatif soit pour beaucoup une raison supplémentaire de s'opposer à l'idée de l'élection des membres des conseils des EPCI au suffrage universel direct.

Toutefois, l'élévation des besoins de la population, le développement de politiques publiques contracycliques, l'accumulation des délégations de compétences des communes, l'édiction de normes nationales ou européennes plus

rigoureuses concernant des postes importants des budgets des groupements de communes, comme la distribution de l'eau, le traitement des déchets ou les abattoirs, contribuent à l'augmentation des dépenses des établissements publics de coopération intercommunale.

Une part croissante des dépenses et des prélèvements publics résulte de décisions prises par des représentants qui ne sont pas directement élus par l'ensemble des bénéficiaires et des contribuables concernés et qui ne sont donc pas politiquement et électoralement responsables de leur gestion. Élus dans un cadre communal et agissant en tant que représentant de leur commune ils sont davantage prédisposés à en défendre les intérêts qu'à prendre en charge ceux du groupement de communes. En l'état actuel des choses, ces intérêts intercommunaux n'ont pas de représentants directs et peuvent donc être négligés.

Une telle situation a aussi pour effet de "parasiter" les mécanismes de la représentation. Les compétences considérées comme "lourdes" sont progressivement déléguées aux groupements de coopération, alors que la plupart des administrés et beaucoup d'élus continuent de raisonner sur des postulats tacites de souveraineté communale et de responsabilité des maires. Les politiques et les infrastructures les plus importantes sous le rapport des services proposés à la population, qui se trouvent être aussi, paradoxalement, souvent les moins visibles, sont abandonnées aux E.P.C.I., alors que actions les plus immédiatement saillantes et les plus gratifiantes sont conservées par les communes. Un décalage tend à s'introduire entre la distribution effective des pouvoirs et sa perception par les citoyens. Ainsi, par exemple, à Lyon, les administrés écrivent au Maire et non au Président de la Communauté urbaine, pour lui exposer leur problème de logement, alors même que la compétence en cette matière a été transférée à la Communauté par les communes membres. Les acteurs agissants et efficaces sont de plus en plus les responsables, notamment le président et le secrétaire général, des groupements de communes, mais ils ne sont pas connus comme tels et donc contrôlés par les personnes concernées, qui continuent d'imputer au Maire des compétences et des responsabilités qu'il n'a plus.

Le décalage entre les pouvoirs juridiques liés à un état antérieur de l'organisation communale et la situation actuelle, marquée par une tendance à la délégation des "compétences" et des ressources en faveur des établissements de coopération, est un autre facteur de confusion. Quand les groupements de coopération disposent de moyens d'action relativement étendus, ils n'ont pas la possibilité juridique de les mettre en œuvre, alors que les maires conservent le pouvoir d'agir sans en avoir toujours la possibilité. C'est le maire qui est par exemple responsable de la sécurité de sa commune, mais ce sont souvent les districts ou les communautés de communes qui sont chargés des centres de secours.

L'émergence d'un niveau intercommunal qui tend à se renforcer dans un contexte où l'organisation communale n'est pas substantiellement modifiée est source de gaspillages, de lourdeurs et de contradictions. La délégation de compétence aux organes de coopération ne s'accompagne pas toujours d'un transfert correspondant de moyens humains et matériels. Ces derniers doivent donc

mettre en place une organisation administrative supplémentaire sans que celle des communes soit toujours allégée. Des services communaux et intercommunaux vont ainsi intervenir en allongeant les circuits de décision et en entretenant des foyers de tensions ou de conflits.

Divers facteurs limitent l'autonomie des groupements de coopération et empêchent l'émergence d'autorités communautaires fortes. On a déjà souligné que le mode de désignation des membres des conseils des districts ou des communautés les prédispose à agir davantage comme les représentants de leur commune que comme des dirigeants de l'entité intercommunale. La recherche de divers équilibres politiques conduit aussi à confier la présidence de diverses commissions à des maires de petites communes qui ne sont pas toujours préparés à initier des politiques audacieuses dans le secteur qui leur a été confié. Loin d'expliciter les enjeux de l'agglomération ou de la zone rurale dont ils ont la charge, les commissions spécialisées des EPCI fonctionnent trop souvent comme des bureaux d'enregistrement, même si l'on peut évidemment citer de nombreux exemples en sens inverse. Les institutions intercommunales se révèlent ainsi plus éclatées et désarmées que celles des communes dont elles doivent pourtant surmonter les contradictions et les faiblesses. Bien souvent, elles ne disposent pas d'un véritable pouvoir de décision sur le territoire dont elles ont la charge et elles doivent composer avec d'autres niveaux d'administration. Le district d'une grande agglomération de l'ouest qui entend développer une politique de l'eau ou du traitement de déchets se heurte par exemple à l'action du Conseil général ou des services déconcentrés de l'État qui élaborent des schémas départementaux conduisant à la définition d'un prix départemental du mètre cube d'eau. Les compétences des EPCI sont également conçues et définies de manière sectorielle. Les syndicats, districts et communautés se voient déléguer le traitement des ordures ménagères ou des eaux usées et diverses autres habilitations à agir qui, sauf quelques rares exceptions, ne donnent pas les moyens d'élaborer et de conduire une politique globale à l'échelle d'une agglomération ou d'un pays rural.

L'une des principales faiblesses des organes de coopération intercommunale est l'absence de pouvoirs de police de leurs responsables. Le maire qui n'a bien souvent plus les moyens effectifs de maintenir l'ordre public conserve ses pouvoirs de police alors que les présidents des EPCI qui disposent de moyens d'action plus développés n'en ont pas. Les pouvoirs de police des Maires peuvent même faire obstacle aux décisions communautaires. Un arrêté municipal peut vider un schéma de circulation de son contenu et annihiler les efforts de rationalisation entrepris dans le cadre de la coopération intercommunale.

Conclusion

Le bilan du développement de la coopération intercommunale est donc nécessairement nuancé.

L'entreprise est en effet intrinsèquement contradictoire puisque, faute de vouloir ou de pouvoir imposer des fusions de communes, il faut dépasser le

cadre communal tout en le conservant et rapprocher des partenaires qui entendent souvent restés séparés.

Ces contradictions pèsent sur l'édification de l'édifice intercommunal. La variété des types d'E.P.C.I. comme les modalités de leur institutionnalisation sont le reflet de ces exigences contradictoires. Ils ont favorisé d'incontestables réussites mais leur organisation et, plus encore, leur fonctionnement pratique génèrent souvent diverses insuffisances de taille, de ressources, de compétences, d'intégration fiscale et de démocratie interne et "externe". Si des solutions, même insuffisantes, ont été trouvées aux problèmes provoqués par l'exiguïté du cadre communal et le développement des interdépendances, c'est au prix d'un renforcement de la complexité et de l'opacité de l'édifice institutionnel et d'une augmentation des coûts de coordination. Il semble que l'adhésion des communes à des EPCI favorise une certaine augmentation des dépenses, de la pression fiscale mais aussi des services rendus à la population. Avec le développement de la coopération intercommunale, un niveau supplémentaire d'administration tend à s'installer, alors que la France possède déjà trois "étages" de gouvernement territorial. Certains responsables d'E.P.C.I. commencent même à déplorer de ne pouvoir réaliser certains équipements ou développer leurs activités du fait de l'insuffisance de la taille du groupement. Faute de pouvoir l'accroître du fait de l'existence d'organismes de coopération contigus et souvent concurrents, ils doivent alors s'engager dans la voie d'une coopération entre les établissements de coopération intercommunale!

Cette évolution plus spontanée que contrôlée est un facteur de confusion. Elle génère les chevauchements de compétence, la concurrence entre les collectivités territoriales, le gaspillage de ressources rares, la complexité des participations et des financements croisés, des usages pervers d'une fiscalité illisible et déresponsabilisante, la défaillance de l'action publique, le désarroi ou l'indifférence des citoyens et des usagers, l'insuffisance des contrôles internes sur les exécutifs et de la mise en jeu de la responsabilité politique de ces exécutifs devant les citoyens, l'absence d'information sur les compétences, les réalisations et les usages de l'argent public. Les citoyens et les élus éprouvent beaucoup de difficultés à identifier clairement les compétences des divers niveaux d'administration et à dire qui est habilité à exercer une compétence donnée. Ce phénomène est particulièrement marqué dans les grandes agglomérations. Comment un citoyen lyonnais peut-il, par exemple, se retrouver entre la mairie de son arrondissement, la mairie centrale, la communauté urbaine, le département, la région et les services de l'État ?

Ces contradictions de l'intercommunalité mettent également en évidence les difficultés de réformer des réalités qui résultent des stratégies de dizaine de milliers d'élus et l'inefficacité relative de la loi et du droit pour agir en ce sens. Si le législateur introduit des dispositifs contraignant de façon à réduire le nombre des communes ou à constituer des groupements de taille convenable disposant de compétences et de ressources fiscales importantes, il va

immanquablement déclencher des stratégies de contournement le plus souvent efficaces. Si les réformateurs se veulent plus réalistes et entendent transformer les choses avec l'accord et la participation des élus concernés, ils risquent fort de se retrouver confrontés aux contradictions qu'ils entendent dépasser.