

PRÉSENTATION :
L'INTERCOMMUNALITÉ EN QUESTIONS

PAR

François RANGEON

Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne
Directeur du CURAPP

Située au carrefour des politiques d'aménagement du territoire et de développement local, et des politiques contractuelles et partenariales issues de la décentralisation, l'intercommunalité connaît aujourd'hui un vif regain d'intérêt.

L'objectif de cet ouvrage, qui réunit des contributions d'universitaires, d'élus et de praticiens de l'intercommunalité est de contribuer à une meilleure compréhension des enjeux de l'intercommunalité en dressant un bilan critique de ses récents développements et en dégagant ses principales perspectives d'évolution.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la dynamique de la décentralisation, les progrès de la construction européenne et la relance de l'aménagement du territoire ont provoqué en France un renouveau spectaculaire de la coopération intercommunale. Entre l'échec de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes¹ et l'adhésion aux nouvelles structures de coopération intercommunale instituées par la loi "ATR" (Administration Territoriale de la République) du 6 février 1992 — près de mille communa-

1. J. de Kervasdoué et al., "La loi sur les fusions et les regroupements de communes", *Revue Française de sociologie*, juill-sept. 1976, XVIII, 3, pp. 423-450.

tés de communes ont été créées en quelques années — le contraste est frappant. Le principe de l'intercommunalité est maintenant admis par une très large majorité des élus², mais aussi des électeurs³.

Pourtant ce consensus n'est pas exempt d'ambiguïtés. Celles-ci sont perceptibles au niveau même du vocabulaire. Si l'expression "fusions de communes" est désormais abandonnée, en revanche la notion d'"intercommunalité"⁴ tend progressivement à se substituer à celle de "coopération intercommunale"⁵, ce qui semble indiquer un renforcement de la tendance intégratrice. Alors que la coopération intercommunale désigne un accord par lequel plusieurs communes décident de mettre en commun une partie de leurs moyens en vue de réaliser ensemble des projets collectifs, l'intercommunalité ne désigne pas seulement la coopération entre des territoires préexistants, mais aussi la volonté de construire de nouveaux territoires, de nouvelles solidarités et de mettre en œuvre de nouvelles formes d'action. Fondée sur le principe de subsidiarité et sur la notion de projet, l'intercommunalité vise l'institutionnalisation de la coopération entre les communes par la constitution de structures juridico-politiques permettant de pérenniser les accords contractuels. L'intercommunalité s'inscrit ainsi dans une démarche volontariste d'aménagement du territoire pour laquelle le territoire n'est pas une donnée mais une construction sociale et politique.

Les relations entre intercommunalité et aménagement du territoire sont cependant complexes⁶. L'intercommunalité résulte de la libre initiative des communes qui cherchent à promouvoir leurs intérêts particuliers à travers un projet collectif et une structure commune, alors que l'aménagement du territoire est une politique nationale "constituant un objectif d'intérêt général" (loi "ADT" sur l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995, art. 1er) en tant qu'elle vise à compenser, au nom de l'unité et de la

2. Selon un sondage CSA réalisé auprès des maires de la région Picardie, ceux-ci placent l'intercommunalité en tête des domaines dans lesquels ils souhaitent que "dans les années à venir, les pouvoirs publics interviennent en priorité", *L'Aisne Nouvelle* 15 nov. 1994.

3. Un sondage IPSOS - Institut de la décentralisation indique que les français sont en très grande majorité favorables au renforcement de la coopération intercommunale, *Le Monde* 27 février 1997.

4. Voir M. Bourjol (dir.), *Intercommunalité et coopération intercommunale*, LGDJ 1993 ; *Intercommunalité et Union Européenne*, LGDJ 1994 ; J. Caillosse (dir.), *Intercommunalités*, Presses Universitaires de Rennes, 1994 ; G. Baudelle (dir.), *De l'intercommunalité au pays*, éd. de l'Aube 1995.

5. B. Perrin, *La coopération intercommunale, bilan et perspectives*, Berger-Levrault 1994 ; G. Logié, *La coopération intercommunale en milieu rural, un outil de développement*, Syros 1992 ; M. Cascales, "La coopération intercommunale, une exigence centenaire" in J.C. Némery, S. Wachter (dir.), *Entre l'Europe et la décentralisation*, éd. de l'Aube, 1993, pp. 77-84.

6. Y. Jégouzo, "Intercommunalité, décentralisation et aménagement du territoire" in J.C. Némery (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica 1994, p. 101 ; Y. Madiot, "Intercommunalité et aménagement du territoire", in J. Caillosse (dir.), *op. cit.*, p. 249.

solidarité nationales, les déséquilibres territoriaux. Bien qu'elle puisse être considérée comme un outil d'aménagement du territoire dans la mesure où elle contribue à la recomposition territoriale, l'intercommunalité poursuit des finalités différentes de celles visées par la politique d'aménagement et de développement du territoire.

La complexité des relations entre intercommunalité et aménagement du territoire s'explique en partie par l'ambivalence des liens qui relient l'intercommunalité à la décentralisation. D'un côté la décentralisation a largement contribué au renouveau de l'intercommunalité en favorisant la multiplication des relations contractuelles entre les communes et la mise en œuvre de politiques transversales accompagnées de financements croisés. Mais d'un autre côté, la logique décentralisatrice, qui repose sur les principes d'autonomie communale, de respect des identités locales existantes, et d'interdiction d'exercice d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre, s'oppose à la logique intercommunale qui implique au contraire une dépendance et une solidarité accrues entre les communes et la constitution de nouvelles entités territoriales.

Les rapports entre l'intercommunalité et la construction européenne ne sont pas moins équivoques. Si la politique régionale de l'Union Européenne a pour objet de réduire les inégalités territoriales et de renforcer la coopération et la complémentarité entre les villes et les territoires, elle invite aussi à dépasser la problématique institutionnelle de l'intercommunalité au profit d'une approche plus souple et plus dynamique des réseaux de territoires fondés sur une logique économique autant que sur l'institutionnalisation d'accords politiques. A l'intercommunalité résultant de la volonté des élus et des pouvoirs publics, les politiques communautaires tendent à substituer l'interterritorialité résultant de l'action concertée des acteurs économiques privés et des acteurs publics.

Ces différentes ambiguïtés font de l'intercommunalité un phénomène hétérogène où coexistent des dynamiques contradictoires. Par delà les textes, il existe des pratiques et des cultures différentes de l'intercommunalité selon les régions et selon les pays. L'intercommunalité n'est ni spontanée, ni naturelle, ni égalitaire. Les communes n'ont pas un égal intérêt à se regrouper, et il n'est pas d'intercommunalité qui ne soit source de tension ou de conflit. C'est pourquoi l'intercommunalité suscite de nombreuses questions, tant au niveau de ses évolutions récentes que de ses perspectives d'avenir.

I - QUESTIONS SUR LE BILAN DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le bilan quantitatif de la loi ATR en matière d'intercommunalité est incontestablement positif. Chacun s'accorde à reconnaître les progrès de l'intercommunalité sur le terrain. Les structures de coopération à fiscalité propre, en particulier les communautés de communes, se sont multipliées et parallèlement l'adhésion à l'intercommunalité s'est largement répandue.

Le bilan qualitatif appelle un jugement plus nuancé. On peut en effet s'interroger sur la portée et sur l'effectivité de certaines structures intercommunales. En outre, le consensus apparent masque de nombreux désaccords sur les finalités et les modalités de la poursuite de l'intercommunalité ainsi que sur la définition de ses enjeux.

A) Quelle est l'effectivité des progrès de l'intercommunalité ?

Les résultats chiffrés montrent que les progrès de l'intercommunalité sont très inégaux selon les départements. La taille et les compétences exercées par les communautés de communes sont de plus extrêmement variables. Certains établissements publics de coopération intercommunale n'ont-ils pas été institués dans le but d'obtenir des aides financières de l'Etat plutôt que d'exercer réellement des compétences communes ?

Les doutes ne portent pas seulement sur l'effectivité de certaines structures intercommunales mais aussi sur leur efficacité sociale. Dans quelle mesure l'intercommunalité a-t-elle permis d'améliorer la vie quotidienne des citoyens ? Dans quelle mesure a-t-elle contribué au développement local et à la création d'emplois ? Ces interrogations suscitent la perplexité des électeurs et font craindre à certains élus que les coûts de coordination qu'engendre l'intercommunalité ne l'emportent sur les éventuelles économies d'échelle qu'elle permet de réaliser.

B) Existe-t-il un consensus sur l'intercommunalité ?

Le succès quantitatif de l'intercommunalité ne doit pas masquer les doutes et les hésitations du législateur sur la démarche qu'il convient d'adopter en vue de poursuivre le développement de l'intercommunalité. La loi ATR a privilégié une conception souple et pragmatique de l'intercommunalité, qui s'inscrit à l'intérieur de périmètres librement acceptés et qui laisse aux élus une large part d'initiative et de contrôle quant au choix et aux compétences des structures de coopération.

Alors que la plupart de ses partenaires européens ont procédé à un regroupement drastique et souvent autoritaire de leurs collectivités territoriales de base, la France a préféré maintenir l'identité communale tout en superposant de nombreux organismes de coopération intercommunale. Cet empilement des structures et ce maintien de l'émission communal constituent un véritable défi en termes de rationalité et d'efficacité de la gestion locale.

Favorables à une simplification et à une réduction des structures intercommunales, les élus sont cependant divisés sur le type d'intercommunalité qu'il convient de privilégier. En milieu rural, les maires restent attachés à une "intercommunalité de gestion" dont le but est avant tout de réduire le

coût des services rendus à l'usager. Rompus aux pratiques de négociation, les maires urbains sont plus favorables à une "intercommunalité de projet" consistant à "associer les communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement" (loi ATR, art. 7). Ce n'est plus la gestion partagée d'un service public, mais le contenu d'un projet librement négocié qui crée l'intérêt commun et qui détermine le choix de la structure de coopération. Dans cette perspective, l'intercommunalité n'est plus un problème de gestion de services, mais de conduite de projets.

Cette notion d'intercommunalité de projet suscite des appréciations divergentes parmi les élus. Certains estiment que l'intercommunalité de projet renforce la libre initiative des communes et les conduit à une gestion plus prospective. D'autres en revanche soulignent la difficulté pratique de dissocier l'intercommunalité de projet de l'intercommunalité de gestion. Beaucoup d'élus redoutent que l'intercommunalité de projet, fondée au départ sur une démarche contractuelle, ne débouche ensuite sur des formes plus contraignantes de regroupement de communes et ne marque un déclin inexorable du principe de la libre administration des communes. Ils redoutent en particulier que le principe d'adhésion volontaire des communes ne soit remis en cause soit par une stricte application de la loi, qui autorise le préfet à passer outre à l'opposition d'une commune à faire partie d'une nouvelle structure intercommunale⁷, soit par l'exercice d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre. La condition de participation à une structure intercommunale que posent certaines régions (telle que la Picardie) ou certains départements (l'Île-et-Vilaine notamment) à l'octroi d'aides financières aux communes ne constitue-t-elle pas une forme indirecte de tutelle ? Ces craintes sont révélatrices des nombreuses incertitudes qui pèsent sur les enjeux de l'intercommunalité.

C) Quels sont les enjeux de l'intercommunalité ?

L'intercommunalité vise à la fois une nouvelle répartition du pouvoir et une recomposition des territoires. Sans remettre directement en cause l'autorité du maire sur le territoire de la commune, l'intercommunalité opère une redistribution des compétences, des moyens et des responsabilités. Elle implique ainsi des enjeux matériels et symboliques qui ne sont pas sans incidence sur les modes d'exercice et de légitimation du pouvoir local.

Fondant leur pouvoir sur la position qu'ils occupent à l'intersection des réseaux qui structurent la communauté locale, les maires apparaissent comme des "médiateurs" capables d'élaborer "une perception globale des enjeux en présence"⁸. C'est pourquoi ils tiennent à contrôler le développement de

7. CE 2 oct. 1996 commune de Poulainville, conclusions L. Touvet, AJDA déc. 1996 p. 1022 ss.

8. A. Faure, "Les politiques locales entre référentiels et rhétorique", in A. Faure, G. Pollet et P. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan 1995, p. 74.

l'intercommunalité, les responsabilités exercées à la tête d'une structure intercommunale jouant un rôle croissant dans le déroulement des carrières politiques locales.

Par delà ces enjeux politiques, les enjeux identitaires attachés aux représentations territoriales demeurent prioritaires, en particulier en milieu rural. Un espace devient un territoire non par la simple création d'une entité juridique nouvelle mais par les pratiques sociales d'appropriation de cet espace par ses habitants et ses représentants élus. L'intercommunalité repose sur un long processus d'apprentissage par lequel les habitants prennent conscience de leur appartenance à un même territoire, les élus prenant pour leur part l'habitude de travailler ensemble, de monter des projets communs et d'ajuster leurs positions.

Au cours de la négociation des projets intercommunaux, l'enjeu matériel relatif au choix des compétences communes est le plus souvent dépendant des enjeux économiques et fiscaux qui concernent la répartition de la charge financière entre les communes.

A cette multiplicité des enjeux internes aux structures intercommunales s'ajoute la diversité des enjeux externes qui résulte de la concurrence que se livrent désormais l'Etat, les régions et les départements en matière d'incitation à l'intercommunalité. L'absence de coordination entre les sollicitations dont les communes sont l'objet, et la complexité croissante de la carte de la coopération intercommunale rendent d'autant plus ouvertes et incertaines les perspectives d'évolution de l'intercommunalité.

II - QUESTIONS SUR L'AVENIR DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Parmi les handicaps qui pèsent sur le devenir de l'intercommunalité figurent en particulier le déficit démocratique qui affecte les structures intercommunales dont les représentants n'émanent pas directement du suffrage des électeurs mais aussi l'existence d'une fiscalité locale illisible pour les contribuables et déresponsabilisante pour les élus.

A) L'intercommunalité parviendra-t-elle à combler le déficit démocratique dont elle souffre actuellement ?

Les observateurs s'accordent à souligner les "difficultés de conciliation (pour ne pas dire l'incompatibilité) entre intercommunalité et démocratie"⁹.

⁹ . J. Domenach, "Intercommunalité et démocratie locale", in J. Caillousse (dir.), *Intercommunalités*, Presses Universitaires de Rennes, p. 132.

Reposant sur le principe de la désignation au second degré des responsables des structures intercommunales par les instances représentatives des communes, l'intercommunalité renforce la démocratie représentative et le cumul des mandats au détriment de la démocratie participative et du contrôle direct du citoyen¹⁰.

Pour renforcer la légitimité des responsables des structures intercommunales, le législateur a envisagé de les soumettre au suffrage direct des électeurs. La loi ADT du 4 février 1995 (art. 78) propose ainsi de transposer aux structures intercommunales le mécanisme de désignation des représentants instauré par la loi PLM du 31 déc. 1982 applicable aux conseils municipaux et d'arrondissements des villes de Paris, Lyon et Marseille. Cette proposition suscite les réticences de nombreux élus locaux qui craignent une politisation de la coopération intercommunale et une perte de contrôle des communes sur les structures intercommunales¹¹. Il est toutefois peu probable que l'élection au suffrage universel direct des instances représentatives des structures intercommunales soit de nature à engendrer un déclin de la légitimité communale tant celle-ci est profondément ancrée dans l'opinion publique¹².

Ne conviendrait-il pas d'aller plus loin en renforçant les droits du citoyen en matière d'information et de participation ? L'intercommunalité souffre non seulement d'un déficit de légitimité de ses représentants, mais aussi d'un manque de transparence et d'une insuffisance de débat public sur ses principaux enjeux. Le citoyen n'est actuellement guère informé des compétences, du fonctionnement et des décisions prises par les instances intercommunales ; il n'est pas associé aux choix essentiels qui sont opérés. Dans la plupart des établissements publics de coopération intercommunale, en particulier en milieu urbain, les décisions sont prises en commission ou en bureau, et non en conseil. Les divergences entre les communes sont réglées avant les réunions du conseil, qui est le plus souvent réduit au rôle de chambre d'enregistrement¹³. L'élection des délégués au suffrage universel direct, le renouveau de la démocratie participative et l'extension des possibilités de consultation de la population, notamment par référendum, permettraient d'associer plus étroitement le citoyen à la dynamique de l'intercommunalité.

La démocratisation de l'intercommunalité paraît d'autant plus opportune que l'extension du poids des budgets intercommunaux implique un renforcement de la responsabilité financière des représentants des structures intercommunales.

10 . C. Garbar, "L'affermissement réel de la démocratie représentative" et A. Tesseraud, "L'émergence incertaine d'une démocratie participative", in M. Bourjol (dir.), *Intercommunalité et coopération intercommunale*, pp. 99 ss.

11 . C. Ribot, "De la loi ATR à la loi ADT" in M. Bourjol (dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, LGDJ 1995.

12 . La commune est l'échelon local auquel les français sont le plus attachés. S'il fallait faire disparaître un niveau d'administration, ce sont la région et le département que citent les personnes interrogées bien avant la commune. Voir le sondage IPSOS - Institut de la décentralisation, *Le Monde* 27 fév. 1997.

13 . Le cas du district d'Amiens permet d'illustrer ce propos. Voir B. Delespierre, "District : la démocratie en catimini", *Le Courrier Picard* 7 février 1995.

B) L'intercommunalité pourra-t-elle faire l'économie d'une réforme de la fiscalité locale ?

Les spécialistes des finances locales distinguent deux conceptions principales de l'intercommunalité : "une conception contributive et spontanéiste très libérale et très souple, mais impuissante à harmoniser le champ local, une conception fiscale et intégratrice qui (...) s'efforce de construire des ensembles relativement unifiés"¹⁴. Tout en cherchant à associer plus étroitement réforme fiscale et réforme territoriale, et à favoriser le développement de structures intercommunales à fiscalité propre, la loi ATR n'a pas opéré de véritable choix entre ces deux conceptions. Même les structures à fiscalité propre, telles que les communautés de communes, ont la possibilité de choisir entre plusieurs options fiscales, plus ou moins intégratrices selon les cas. Ces hésitations et ces options s'expliquent à la fois par le souci de respecter la volonté et l'identité des communes participantes, et par les incertitudes sur les effets respectifs de la compétition et de la concertation fiscales intercommunales¹⁵.

S'ils sont favorables à une simplification des structures intercommunales, en revanche les élus sont beaucoup plus hésitants sur l'opportunité d'une unification fiscale. L'objectif des derniers gouvernements de recentrer l'intercommunalité sur l'incitation à une intégration plus poussée, notamment par une unification progressive de la taxe professionnelle¹⁶, suscite de nombreuses réticences parmi les élus¹⁷.

Loin de favoriser la transparence fiscale, l'intercommunalité contribue au contraire à une superposition et à une complexification des systèmes fiscaux. Provoquant le plus souvent une augmentation des dépenses locales, l'intercommunalité ne risque-t-elle pas de perdre peu à peu le crédit dont elle bénéficie auprès des contribuables, privés de la sanction électorale à l'égard des délégués intercommunaux ?

Les questions posées par les perspectives d'évolution de l'intercommunalité sont nombreuses. Le succès récent des "pays" issus de la loi ATD et conçus de manière différente des traditionnelles structures de coopération intercommunale annonce-t-il une nouvelle étape de l'intercommunalité ? A plus long terme, l'approche territoriale de l'intercommunalité ne risque-t-elle pas d'être dépassée par le développement des réseaux et l'essor des nouvelles techniques de communication ?

14 . M. Bouvier, "La solidarité intercommunale dans ses expressions financières", *La Revue du Trésor* n° 11, nov. 1994, p. 676.

15 . Voir G. Gilbert et A. Guengant, "Faut-il encourager la coopération ou la concurrence fiscale entre les communes ?" in *La fiscalité locale en question*, Montchrestien 1991, pp. 121 ss.

16 . D. Perben, "L'avenir de la coopération intercommunale", *Démocratie locale* n° 77, août-sept. 1996.

17 . Voir ADCF (Assemblée des Districts et des Communautés de France), *Réforme de l'intercommunalité, un devoir d'ambition*, 1996.