

SYNTHÈSE

PAR

Jacques CHEVALLIER

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
C.U.R.A.P.P*

Ce Colloque sur “*L’intercommunalité*” était le prolongement direct du Colloque sur “*Le financement du développement local*”, qui s’était tenu le 21 janvier 1994, à l’initiative des mêmes organisateurs, avec le soutien des mêmes partenaires institutionnels et la présence d’un public souvent identique (Voir P.U.F. 1995). A cette occasion, le constat avait été fait que l’exiguïté du cadre communal constituait un frein. Une politique de développement local ne peut se déployer que dans le cadre de périmètres d’action plus larges : elle doit s’appuyer sur des structures de coopération intercommunales, seules capables de drainer des ressources et de mettre en synergie les initiatives locales ; l’accent mis sur le développement local conduit donc irrésistiblement à la relance de la dynamique de l’intercommunalité. C’est bien cette logique qu’on retrouve au coeur de la loi du 6 février 1992 qui met l’aménagement de l’espace et le développement économique au centre des compétences donnés aux nouveaux établissements publics de coopération intercommunaux ; il s’agissait, dans le cadre de ce Colloque, d’évaluer la portée de ce dispositif en tentant de dresser un premier bilan de la mise en oeuvre de la réforme : à cet égard, l’exemple de la Picardie offrait un bon terrain d’investigation, compte tenu de la densité des formes de coopération préexistantes.

Comme dans le Colloque précédent, les travaux ont témoigné d’une très grande prudence, voire d’une certaine modestie, dans l’approche du problème : certes, l’intercommunalité est nécessaire et aucune opinion dissidente n’est venue briser le consensus exprimé sur ce point ; mais elle ne constitue pas la panacée et les difficultés qu’elle suscite ont été largement mises en évidence.

Cette prudence, qui explique l'absence de passion constatée au cours des débats, est sans aucun doute un signe de maturité : elle montre que les illusions entretenues par un volontarisme réformateur, qui visait à remodeler de fond en comble la carte territoriale française, sont depuis longtemps dissipées ; il n'y a plus de solution-miracle et une démarche prudente, partant des réalités sociologiques locales, apparaît désormais nécessaire.

I. A première vue, la relance de la politique de coopération intercommunale opérée en 1992 est de nature à susciter *un certain scepticisme*. Comme le rappelait P. Piraux, cette politique a été inaugurée il y a plus d'un siècle, en 1890, six ans seulement après l'adoption de la célèbre loi de 1884, texte fondateur de l'autonomie communale, charte de la décentralisation. Cette coïncidence donne à réfléchir : à peine l'autonomie communale est-elle officiellement consacrée qu'on se rend compte que son exercice concret impose la remise en cause de l'émiettement des communes ; le fait que le thème soit toujours d'actualité semble cependant montrer qu'il s'agit d'un de ces problèmes récurrents, périodiquement réinscrits sur l'agenda politique mais sans qu'une solution puisse pour autant être trouvée.

Depuis lors, les tentatives destinées à amener les communes, soit à fusionner, soit au moins à coopérer, ont été en effet nombreuses, sans que les résultats soient à la hauteur des efforts engagés. Les formules de coopération ont connu un indéniable succès mais ce succès a paradoxalement contribué à atténuer les effets les plus négatifs de l'émiettement communal, et donc à enrainer celui-ci, en jouant le rôle de soupape de sûreté : contrairement à ce qu'on a parfois cru, la coopération n'est nullement le premier pas vers la fusion ; elle permet au contraire aux communes de maintenir à peu de frais leur identité propre, au prix d'un transfert de responsabilités auxquelles elles ne peuvent faire face. En cherchant à mener les deux de front, ou parallèlement, les réformateurs se sont placés dans une contradiction insurmontable.

On sait notamment ce qu'il est advenu de la politique volontariste menée de 1959 jusqu'au début des années soixante-dix : certes, la coopération intercommunale s'est renforcée pendant cette période, mais toutes les formules, incitatives ou contraignantes, visant à réduire le nombre des communes ont en revanche échoué ; l'ambitieuse loi de 1971 n'a eu elle-même que des résultats extrêmement limités (775 fusions intéressant 1.901 communes alors que les plans départementaux proposaient 3.682 fusions affectant 10.143 communes), entraînant l'abandon pour longtemps de toute autre tentative de restructuration. Il apparaît à ce moment clairement que les élus locaux ont eu raison du volontarisme étatique. De manière significative, la loi du 2 mars 1982 fait d'ailleurs l'impasse sur le problème : mieux encore, la politique de décentralisation alimentera un mouvement significatif de dé-fusion (touchant plus de 200 communes).

Dans ces conditions, les chances de succès de la relance de 1992 paraissent à première vue modestes. Même si les réformateurs se sont efforcés d'éviter les pièges dans lesquels étaient tombés leurs prédécesseurs (l'échec de la loi de

1971 était présent dans tous les esprits au moment de la discussion de la loi du 6 février), en se conciliant les élus locaux, les pesanteurs qui expliquent l'échec des réformes précédentes subsistent : l'appui que les petites communes trouvent du côté des services de l'Etat (M. Cotten), les relais dont elles bénéficient à travers le système du cumul des mandats, la sollicitude dont font preuve les départements et les régions à leur endroit, et plus généralement le fait que le statut communal leur donne un poids sans commune mesure avec celui qu'elles auraient si elles étaient intégrées dans des ensembles plus vastes risquent fort de réduire la portée concrète du nouveau dispositif ; il s'agirait en fin de compte d'un nouveau cycle d'un processus récurrent, dont le déroulement n'autoriserait guère de surprise.

II. Cette analyse serait cependant réductrice : aux yeux de tous les intervenants, la loi de 1992 s'inscrit dans une dynamique nouvelle de l'intercommunalité, qui exclut le maintien pur et simple du statu quo.

1° D'abord, *le contexte a changé*, au point que l'intercommunalité est devenue une exigence incontournable. Une mise en commun de moyens est désormais nécessaire pour réaliser les équipements collectifs : "c'est en se mettant ensemble que les petites communes peuvent régler leurs problèmes" (C. du Granrut) ; et la nécessité d'une organisation intercommunale se fait sentir davantage encore au niveau des agglomérations, compte tenu des solidarités inéluctables entre la commune-centre et les communes périphériques (G. Thomas). L'intégration européenne accentue ce processus de recomposition territoriale, en imposant des espaces élargis d'interdépendance et de solidarité.

2° Ensuite, la pression exercée par l'Etat en faveur de l'intercommunalité est désormais relayée par *de nouveaux acteurs*, qui interviennent comme moteurs ou leviers de changement. P. Guyard a souligné l'action menée par le Conseil régional de Picardie depuis 1983, en vue de favoriser une dynamique de restructuration par le biais du développement local — action passant par les trois phases d'expérimentation, généralisation et pérennisation. Sans doute, cette impulsion varie selon les régions (S. Delignières) : en Picardie même aménagement local et développement économique ont été trop perçus comme distincts ; et une territorialisation de la politique économique est devenue nécessaire pour donner toute sa portée à la politique d'aménagement régional (P. Guyard). Il reste que la Région a bel et bien contribué à favoriser le rapprochement des communes, notamment dans le cadre des programmes de développement local (PDL). Tout se passe comme si, en la matière, le volontarisme régional venait compléter et relayer le volontarisme étatique. De leur côté, les départements ne restent pas inactifs : dans le cadre de rapports complexes de concurrence/complémentarité avec la région (voir par exemple, sur les initiatives concurrentes prises par la région de Picardie et le département de l'Oise, 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 DEA Sciences administratives et politiques, Amiens, sept. 1995), ils cherchent eux aussi à définir des périmètres de solidarité entre les

communes ; et la procédure prévue par la loi de 1992 confirme le poids des conseillers généraux. Enfin, le levier européen s'exerce à travers un jeu d'incitations financières visant à favoriser la coopération intercommunale (J.F. Vasseur).

Les communes sont ainsi la cible d'opérations de séduction multiples, passant notamment par des stimulants financiers, pour les inciter à coopérer. Même si la délimitation des périmètres de solidarité peut varier, toutes ces pressions sont, en fin de compte, convergentes.

3° Le changement résulte enfin, et surtout, d'une *inflexion de la logique même de l'intercommunalité*. Jacques Moreau a distingué "trois âges de l'intercommunalité" : utilisée à la fin du XIXe siècle comme formule de gestion d'un certain nombre de services locaux, l'intercommunalité est devenue, notamment après 1958, un levier de recomposition territoriale, par lequel l'Etat cherchait, faute de mieux, à modifier la carte territoriale, avant de se transformer, à partir de 1982, en instrument de coopération fonctionnelle entre les collectivités locales. L'intercommunalité tendrait désormais à être une "intercommunalité de projet", fondée sur la volonté de construire ensemble une stratégie de développement, à partir de l'existence de liens concrets d'interdépendance et de solidarité : elle n'est plus une arme aux mains de l'Etat mais devient un moyen de valorisation des ambitions communales ; reposant sur la libre initiative des intéressés, elle fait ainsi l'objet d'un processus de réappropriation par les élus locaux eux-mêmes (En ce sens C. Ribot, *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Thèse Montpellier, 1993).

Tel est bien le sens de la réforme de 1992 : sans doute, un cadre est-il fixé et des incitations financières fortes sont établies, notamment à travers la mise en place de nouvelles structures à fiscalité propre (changement fondamental par rapport aux SIVOM) ; mais le processus de réforme repose en fin de compte sur les élus locaux, comme en témoigne l'absence d'encadrement trop directif des travaux des commissions départementales. On s'explique dès lors la prudence observée aussi bien dans la conception des schémas départementaux que dans les modalités de mise en oeuvre — prudence justifiée, si tant est que les projets de regroupement ne coïncidant pas avec la volonté des élus éprouvent bien des difficultés de validation (S. Morel).

III. Ces inflexions ne suffisent cependant pas, à elles seules, à garantir la réussite du processus engagé en 1992 : même redessinée, la voie de l'intercommunalité reste *semée d'embûches*, dont les débats ont permis de prendre la mesure.

A s'en tenir aux seuls éléments quantitatifs, le bilan de l'application de la loi de 1992 apparaît d'ores et déjà positif : il s'agit d'"une loi qui marche", disait M. Cotten... Les données générales (Mme Villeneuve) coïncident avec celles dont on dispose pour la région de Picardie, et notamment la Somme (S. Morel) et l'Oise (P. Demaye). Les communautés de communes (750) et les

districts (320) ont connu un franc succès, au point que les élus locaux ont souvent anticipé la réforme. L'échec des communautés de ville est plus préoccupant, dans la mesure où il témoigne de la répugnance des élus locaux à s'engager dans des formules de coopération plus poussées ; l'essentiel est pourtant que la réforme n'ait pas, comme en 1971, suscité de réaction d'hostilité ou de rejet : les élus locaux ont accepté de jouer le jeu de la réforme et aucun blocage n'a été constaté, même si les résultats sont variables selon les départements. Au-delà des chiffres, qui, en tant que tels, n'ont pas beaucoup de signification, un incontestable changement est perceptible dans le discours des élus : tous admettent la nécessité de l'intercommunalité. Certes, des divergences existent concernant la délimitation des périmètres de solidarité (M. Hélot), voire les implications de l'intercommunalité, qui, aux yeux de certains (M. Bosino), ne saurait être davantage qu'une simple "coopération entre les communes" ; mais l'idée même fait désormais l'objet d'un consensus général.

On ne saurait cependant se borner à ce constat : encore faut-il, comme y invitait François Rangeon en ouvrant les travaux du colloque, prendre la mesure de l'"effectivité" de la réforme et s'interroger sur son "efficacité" sociale ; or, les débats ont montré que, telle qu'elle a été conçue et mise en oeuvre depuis 1992, l'intercommunalité comportait un certain nombre d'équivoques et pouvait générer des effets pervers.

1° *Les équivoques* sont multiples. Elles tiennent d'abord à l'existence de considérables disparités dans les regroupements opérés, aussi bien en ce qui concerne la taille (de 2.500 à 170.000 habitants pour la Somme) — écart plus important encore ailleurs (D. Gaxie) que la nature des compétences transférées ou les moyens disponibles (le coefficient d'intégration fiscale varierait selon G. Gilbert de 2 à 58 % ...) ; il est difficile dans ces conditions de porter une appréciation d'ensemble sur un phénomène qui recouvre des réalités aussi hétérogènes. D'autant qu'un doute subsiste concernant la finalité de leur institution : les élus n'ont-ils pas accepté de s'engager dans la procédure dans l'espoir d'obtenir des ressources supplémentaires ? Si tel est le cas, les structures intercommunales, ainsi instrumentalisées, mises au service des intérêts d'élus qui entendent avant tout sauvegarder leur marge de manoeuvre (D. Gaxie), risqueraient fort de n'être que des coquilles vides : on peut sans doute penser que cette vision sous-estime le poids de l'institutionnalisation, tout établissement public intercommunal tendant à renforcer progressivement son autonomie (en ce sens, C. Ribot) ; elle n'en amène pas moins à s'interroger sur la portée de l'adhésion des élus au thème de l'intercommunalité. La transformation des mentalités est-elle aussi profonde que le laisse supposer le discours ? Certaines résistances sembleraient montrer le contraire, notamment dans les petites communes : comme le soulignait G. Thomas, c'est paradoxalement quand on n'a rien qu'on éprouve le plus de difficultés à s'organiser ... Il semble en fait que les structures nouvelles ne s'implantent bien que là où existe déjà une longue expérience de la coopération, où un apprentissage préalable a eu lieu (le cas d'Ailly-sur-Noye cité par S. Morel constitue à cet égard une excellente illustration) ; ailleurs, la réalisation d'une solidarité effective apparaît plus aléatoire.

Les équivoques sont aussi inhérentes au dispositif de 1992. Le fait que la structure de la fiscalité locale n'ait pas été modifiée pour prendre en compte les exigences nouvelles de l'intercommunalité (G. Gilbert) montre que certaines incohérences persistent, qui amènent à s'interroger sur les intentions réelles des réformateurs. D'autant que l'accent mis sur l'intercommunalité "de projet" n'implique pas que les finalités précédentes aient disparu : non seulement l'intercommunalité de gestion n'a pas disparu, comme l'atteste le maintien des structures anciennes de regroupement, mais encore l'objectif de recomposition territoriale reste présent, au moins de manière latente ; on oscille en fait entre deux conceptions de l'intercommunalité, l'une fondée sur l'idée de "coopération", l'autre sous-tendue par une volonté d'"intégration", visant à une modification à plus ou moins long terme de la carte territoriale (P. Limouzin). Plus profondément, en faisant prévaloir une vision "territoriale" de l'intercommunalité, la loi de 1992 tend à rompre avec la conception plus souple, de nature "résilaire" qui avait tendu à se développer à travers des formules d'intercommunalité "à la carte", fondée sur l'existence de périmètres de solidarité à "géométrie variable" (C. Ribot) : non seulement cette territorialisation apparaît en fin de compte peu compatible avec l'idée de "projet", mais encore elle est contredite par le mouvement continu de dé-territorialisation qui résulte de l'intensification des flux d'échange ; aussi est-ce bien sur une "logique de réseau" que l'Europe construit sa politique en direction des collectivités locales (J.F. Vasseur).

2° Au-delà de ces équivoques, la réforme peut générer des *effets pervers*. Le risque le plus immédiat réside dans l'accroissement des prélèvements locaux (G. Le Pape) : les prélèvements au titre de l'intercommunalité tendent en effet, non à se substituer, mais à s'ajouter aux prélèvements communaux ; cet alourdissement de la pression fiscale locale peut susciter des réactions négatives de la part des contribuables. Cet effet de superposition n'existe pas seulement sur le plan financier : non seulement les nouvelles formules de regroupement prévues en 1992 ne remettent pas en cause le cadre de la commune, mais encore elles se sont ajoutées aux formules préexistantes, sans généralement les faire disparaître ; on assiste ainsi à un nouveau renforcement de la complexité du système d'organisation territoriale, qui n'en avait vraiment pas besoin !... La France est caractérisée par un extraordinaire enchevêtrement de structures locales, une "cartographie confinante au surréalisme" (Y. Jégouzo, *Revue française de droit administratif* 1993, n° 1), au point que personne, et surtout pas les habitants, ne peut désormais s'y retrouver.

D'où un "déficit démocratique", qui a été, avec constance, relevé tout au long du colloque. Cet déficit est lié en tout premier lieu à l'absence d'élection au suffrage universel direct des organes intercommunaux : cette absence est devenue choquante à partir du moment où les nouvelles structures sont habilitées à lever l'impôt et le problème de leur légitimité démocratique ne peut manquer d'être posée (J.P. Balligand) ; cependant, l'élection directe est peut-être une fausse bonne solution, dans la mesure où elle risque de générer des contradictions entre la structure intercommunale et la commune (G. de Robien). Dans tous les cas, le contraste entre l'importance des pouvoirs

dévolus au niveau intercommunal et sa faible lisibilité pour les habitants pose problème. On voit bien dès lors que le développement de l'intercommunalité touche à la construction des identités locales. Celles-ci risquent d'être perturbées par un "effet ciseau" particulièrement redoutable : d'un côté, les communes, progressivement vidées de leur substance par le jeu du transfert de compétences et de moyens, voient leur pertinence décliner comme lieu d'identification ; mais de l'autre, les structures intercommunales, malgré leur montée en puissance, sont en l'état incapables de susciter les investissements nécessaires.

Dès lors, il est fort à parier que la réforme de 1992, tentative pour "concilier l'inconciliable" (D. Gaxie), ne sera elle-même qu'une étape et que le problème d'une carte territoriale, brouillée par un excès de complexification, sera à nouveau posé. Si l'ambition du colloque n'était pas d'aborder ce qui est devenu depuis 1971 un véritable sujet-tabou, au moins la réflexion menée sur l'intercommunalité a-t-elle permis de mettre en évidence quelques-uns des problèmes auxquels le système français d'organisation territoriale se trouve désormais confronté.