

Intercommunalité : l'improbable succès d'une loi

La France a trop de communes,
il faut les regrouper. C'est sur ce dogme
que sont fondées les lois Joxe de 1992
et Chevènement de 1999.

Offrant une forte incitation pour
une intercommunalité intégrée, ces lois
connaissent un succès qui étonne
même ses concepteurs là où les tentatives
précédentes avaient échoué. Quels sont
les ingrédients de ce succès ? Les résultats
sont-ils vraiment à la hauteur des attentes ?

Depuis plus de trente ans, nombre de tentatives législatives visant au regroupement des 36 000 communes françaises se sont soldées par des échecs. Or le bilan est tout différent pour les lois récentes – loi ATR (Aménagement du territoire de la république) de 1992 ou loi Chevènement de 1999 – et leur succès, par contraste, est remarquable en terme de nombre de structures créées. Comment expliquer ce succès ? À quoi cherchent à répondre ces lois ? Quel peut être l'avenir des nouvelles structures ? C'est la question que nous avons étudiée pour notre mémoire de troisième année de la formation des ingénieurs au corps des mines¹.

Une recette miracle...

Complétant, simplifiant et renforçant la loi de 1992, la loi Chevènement de 1999 est fondatrice de l'intercommunalité



d'aujourd'hui. Elle vise la mise en place d'une intercommunalité de projet, à mettre en regard de l'intercommunalité de service pratiquée par les syndicats intercommunaux. Il ne s'agit plus seulement de gérer ensemble des services publics locaux comme le ramassage des ordures ou les réseaux d'eau, mais de partager des compétences telles que le développement économique, l'aménagement de l'espace ou encore la politique de la ville.

La loi Chevènement propose trois types d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre :

- les communautés urbaines pour les métropoles de plus de 500 000 habitants ;
- les communautés d'agglomération pour les ensembles urbains de plus de 50 000 habitants ;
- les communautés de communes à vocation rurale.

Si l'on s'intéresse au nombre de structures créées, la loi ATR et surtout la loi Chevènement ont connu un succès immédiat et important. Ainsi, en 2003, on compte 2 360 regroupements de communes à fiscalité propre regroupant 80 % des communes et de la population française. Faisant suite à de nombreux échecs (la loi Marcellin pour les fusions de communes en 1971, qui a abouti à 897 fusions concernant seulement 2 217 communes) ou semi-échecs (la création des communautés urbaines en 1966 dont le nombre est resté faible), ce succès semble inespéré, faisant de la loi Chevènement la recette miracle de l'intercommunalité, qui permet non seulement la naissance des structures intercommunales mais aussi l'extension progressive de leurs compétences. Les ingrédients essentiels en sont d'une part l'incitatif financier significatif, et d'autre part l'importante marge de manœuvre laissée à l'initiative locale là où les tentatives précédentes s'appuyaient sur le rôle planificateur de l'État central, garant d'une certaine forme de rationalité.

La potion magique

Le premier incitatif est financier : la manne que représente la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux communautés est attirante. Elle représente une contribution de l'ordre de 40€/an par habitant pour une communauté d'agglomération.

Le deuxième incitatif, moins flagrant, est pourtant tout autant, voire plus important. Il s'agit de la grande souplesse laissée aux acteurs locaux pour la définition des périmètres des communautés. En effet, c'est aux communes que revient la proposition d'un périmètre de structure intercommunale. Il doit être entériné par le préfet qui le soumet au vote des communes pour adoption ou rejet à la majorité qualifiée des conseils municipaux du périmètre proposé. En pratique, les élus locaux ont une marge de manœuvre importante et le contrôle du préfet reste limité. Le raisonnement tenu est novateur par rapport aux tentatives précédentes : pour que les communes choisissent de se regrouper, on ne peut faire fi des logiques locales, quitte à ce que le périmètre choisi apparaisse non pertinent. Si la pertinence d'un périmètre est une notion difficile à définir, l'analyse objective de la carte intercommunale révèle que les regroupements ont obéi à des logiques variées parfois fort éloignées de ce qu'aurait dicté une certaine rationalité en matière d'aménagement du territoire.

Autour de la plupart des grandes villes, on observe ainsi un "boudin étanche" formé par des petites communautés de communes. De peur d'être intégrées de force dans l'agglomération,

et de devoir en partager les charges de centralité, les petites communes périphériques ont préféré se regrouper très rapidement.

Les questions financières sont au cœur des débats dans la constitution des périmètres. Le "magnétisme de l'argent" agit de telle sorte que les communes riches (i.e. qui perçoivent beaucoup de taxe professionnelle) ont tendance à s'allier entre elles plutôt qu'avec des communes pauvres, écrasées sous le fardeau de charges importantes.

La couleur politique compte aussi pour ces alliances et on observe parfois un "fossé politique" entre communes qui ne sauraient se regrouper.

Enfin, nonobstant la couleur politique, les conflits personnels sont aussi à prendre en considération et cette fois c'est le "mur des ego" qui peut empêcher le regroupement de communes.

Le constat de ces anomalies témoigne de la grande liberté laissée aux élus locaux dans la définition des périmètres. La loi Chevènement y doit une grande part de son succès. Le choix d'un dispositif plus contraignant se serait heurté à de fortes oppositions localement et aurait empêché la création de nombreuses communautés.

Si la loi Chevènement est très efficace en terme de création de structures intercommunales, elle s'attache aussi à favoriser l'intégration des communautés, c'est-à-dire l'extension du champ des compétences partagées grâce à deux mécanismes : la contrainte financière et l'arme de l'intérêt communautaire.

Un EPCI a deux ressources : la TPU² (taxe professionnelle unique) qu'il prélève à la place des communes, et la DGF (dotation globale de fonctionnement) versée par l'État. La dotation d'Etat est d'autant plus importante que l'EPCI traite de nombreuses compétences relativement à la moyenne nationale. S'engage donc une course à l'intégration qui a pour tendance naturelle, au niveau national, l'augmentation des compétences prises en charge par ces nouveaux EPCI. Considérons une communauté d'agglomération qui estime avoir atteint l'équilibre entre ses compétences propres et celles de la responsabilité des communes membres. Pour cette communauté mature, le niveau relatif d'intégration va diminuer puisque les autres communautés continuent le processus d'intégration et sa DGF va mécaniquement baisser. Pour compenser cette perte, elle peut tenter d'accroître ses recettes de taxe professionnelle en augmentant la base, c'est-à-dire le nombre d'entreprises présentes sur son territoire, ce qui fournit au passage une belle incitation à faire du développement économique. Reste que cette augmentation est limitée et très corrélée à des questions conjoncturelles. L'autre



Progressivement, les communes se vident de leur substance pour laisser place à une nouvelle structure forte à la mode européenne, faite d'intergouvernemental et de technocratie.

option est d'augmenter le taux de TP au risque d'en diminuer la base, des entreprises préférant aller s'installer sur un autre territoire. La communauté est donc rapidement prisonnière d'une forte contrainte financière. Ainsi, pour conserver ses ressources en DGF, elle doit continuer la course en intégrant de nouvelles compétences, même si elle estime ce transfert de compétences non justifié. Ce phénomène est fréquent et les structures sont rapidement dépassées par ces transferts.

L'intérêt communautaire constitue la dernière arme de la loi Chevènement. Au sein de chaque bloc de compétences officiellement transféré des communes aux EPCI, l'intérêt communautaire partage ce qui reste de la responsabilité communale de ce qui relève de la communauté. Il est d'abord présenté, et compris, comme une protection pour les communes permettant d'appliquer le principe de subsidiarité (le transfert de la compétence voirie n'empêchant pas la commune de s'occuper de ses chemins vicinaux). Cependant, cette notion juridique volontairement floue est une arme à double tranchant. En effet, dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, c'est le conseil communautaire qui définit et vote l'intérêt communautaire. Et, ce qui était à l'origine un moyen de défense des communes devient un puissant moyen d'émancipation pour les EPCI qui peuvent désormais décider d'eux-mêmes de prendre en charge tel projet ou tel équipement décrété d'intérêt communautaire. Ces communautés semblent donc être des êtres vivants capables de grandir par croissance organique.

La mécanique de cette loi est donc diablement efficace. Non seulement les structures intercommunales se créent, mais elles se lancent dans une course à l'intégration dont on voit mal l'aboutissement. Pourquoi un tel acharnement ? Si on a conçu une loi si efficace, c'est bien que l'intercommunalité doit représenter un enjeu majeur pour notre pays.

...mais pour quoi faire ?

Depuis plus de deux siècles, on observe une forte corrélation entre l'apparition de nouveaux enjeux de développement pour le pays et les réformes de l'organisation territoriale.

Ainsi, à la Révolution Française, la création des communes a répondu au besoin de structuration du territoire notamment pour contrôler la population qui s'émancipait de la tutelle de l'État. À la fin du XIX^e siècle, les syndicats intercommunaux constituèrent la solution au morcellement excessif du territoire qui freinait la mise en place des réseaux d'assainissement et d'électricité, permettant la diffusion de l'hygiène et du confort à l'ensemble de la population. Le district urbain, doté de compétences et d'une fiscalité propres, devait permettre de gérer la reconstruction au sortir de la seconde guerre mondiale. Puis, l'État créa les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle pour répondre aux problématiques d'aménagement du territoire à l'époque des Trente Glorieuses. Enfin,

l'échec cuisant de l'autoritaire loi Marcellin pour la fusion des communes toucha à tel point les politiques que le thème de la coopération intercommunale tomba en désuétude pendant près de 25 ans, ayant été au passage soigneusement évité lors des discussions des lois de décentralisation de 1982.

Aujourd'hui, l'intercommunalité façon Chevènement constitue-t-elle une réponse aux défis qui se posent à notre pays ?

Selon les déclarations de J.-P. Chevènement, la loi affiche trois objectifs principaux :

- restructurer nos villes, c'est-à-dire répondre aux nouveaux problèmes urbains qui ne peuvent se traiter à l'échelon de la ville centre, trop exigu ;
- sauver nos campagnes, en offrant aux communes rurales un cadre plus structuré que les syndicats intercommunaux pour la mise en commun de leurs moyens, notamment humains ;
- et enfin "réduire les inégalités sociales", en faisant en sorte que les communes riches partagent avec les communes pauvres les ressources et les charges.

Nombreux sont ceux qui s'accordent à dire que regrouper les communes est un préalable indispensable pour répondre à ce triple objectif. Cependant, les effets secondaires de la potion magique ont pu dresser de sérieux obstacles dans la poursuite de ces objectifs, le principal résidant dans les périmètres retenus pour les structures intercommunales : souvent trop exigus, ils ne permettent pas de mener une politique d'agglomération à l'échelon le plus pertinent ; mariages d'argent, ils anéantissent toute idée de péréquation.

Regrouper à tout prix

Par certains aspects, le législateur semble donc avoir oublié ces objectifs pour se concentrer sur le montage d'une mécanique efficace de regroupement des communes.

Dès lors, comment expliquer cette volonté de regrouper, à tout prix, les communes ? Les années 1970 avaient vu beaucoup de pays européens mettre en place une réforme communale, aboutissant souvent à une diminution drastique du nombre de leurs communes. La tentative française menée par Marcellin, a, elle, échoué, comme on l'a vu. La loi Chevènement ne serait-elle qu'une étape vers une intégration plus poussée passant par une quasi-disparition des communes, ou du moins, par leur relégation au rang de mairies d'arrondissement comme on en trouve à Paris, Lyon et Marseille ? Quel avenir se dessine donc pour les structures intercommunales mises en place par la loi Chevènement ?

Quel avenir pour l'intercommunalité ?

La loi Chevènement date de 1999 et les structures créées sont jeunes, donc encore instables. Cependant, on peut d'ores et déjà dégager deux axes extrêmes de développement de ces nouvelles communautés.

La coquille vide

Ces communautés, que l'on pensait bien nées, ont en réalité été accouchées au forceps. En effet, certains EPCI ne doivent leur création qu'à l'opportunité de la manne financière qu'est la DGF, et ne survivent aux tensions latentes entre les communes que grâce à des chartes politiques qui préviennent les conflits majeurs et à l'ingénieux mécanisme de l'intérêt communautaire qui peut permettre de préserver les attributions de chaque commune et de vider de leur substance certains transferts de compétence par le truchement d'une définition ad hoc de l'intérêt communautaire.

C'est souvent le cas en milieu rural où les communautés de communes se sont créées sur le périmètre d'un SIVOM préexistant, et ont repris les compétences exercées par le syndicat auxquelles ont été ajoutées formellement les compétences obligatoires. Au mieux, sous le slogan "une commune, un projet", les communautés exercent réellement des compétences (une bibliothèque pour telle commune, une piscine pour une autre, une nouvelle route pour une troisième) mais dans l'optique de l'intérêt de chacune des communes séparément. Ce sont donc des coquilles vides qui ont pour principal objet l'absorption de crédits d'État et la perception de la TPU, redistribués aux communes par des dotations selon un subtil équilibre donnant-donnant.

C'est ainsi sous perfusion de potion magique que survivent ces EPCI sans projet commun, mais le soufflé risque de retomber si la dotation commune se raréfie. On retrouve des caractéristiques de ce premier schéma dans les communautés défensives formant les boudins étanches ou dans des régions rurales où un élu avisé a réussi à convaincre ses voisins que l'opportunité de la manne financière ne demandait finalement que très peu de concessions.

On rencontre en revanche, principalement dans les régions urbaines, un autre mode de développement de l'intercommunalité.

L'efficacité technocratique

L'engagement des élus lors de la création de la communauté a, dans ce cas, vite été repris à leur compte par des fonctionnaires de qualité, compétents et ambitieux, attirés notamment par l'intérêt des missions confiées aux cadres. Ces fonctionnaires exercent leurs nouvelles fonctions avec une plus grande liberté que dans les communes où ils travaillaient auparavant sous contrôle étroit des élus. Même si la contrainte politique reste forte, elle change de nature : il s'agit maintenant de travailler à un consensus qui peut affaiblir la position de tel ou tel élu et renforce donc l'autonomie du fonctionnaire qui fait le travail. Dans ce cadre, les fonctionnaires peuvent être les porteurs, au nom d'un *intérêt communautaire*, de projets délicats dont les élus pourraient se dédouaner en invoquant la responsabilité de la communauté.

Progressivement, les communes se vident de leur substance pour laisser place à une nouvelle structure forte à la mode européenne, faite d'intergouvernemental et de technocratie. Alors qu'on ne cesse de tenter de rapprocher la décision du citoyen, cette évolution vraisemblable inquiète.

Ces deux voies extrêmes de croissance de ces communautés encore adolescentes sont la conséquence directe de la mécanique de la loi Chevènement mais ne constituent pas le résultat espéré par ses concepteurs. Y a-t-il une autre voie possible ?

Vers une troisième voie ?

L'existence d'une nouvelle institution territoriale pour le citoyen dépend certes de ses réalisations concrètes. Certaines sont

visibles ou mobilisatrices et participent de l'émergence d'un sentiment de métropolisation. C'est le cas de la construction d'une nouvelle ligne de métro ou de tramway, de l'organisation d'un grand évènement. D'autres, moins éclatantes (ordures ménagères, entretien des routes), laissent les citoyens plus distants.

Mais l'existence de l'institution repose aussi sur des mécanismes symboliques. Appelée de leur vœux par beaucoup d'acteurs de l'intercommunalité, l'élection de l'exécutif communautaire au suffrage universel direct donnerait une légitimité incontestable à la structure par le biais de représentants élus ayant à répondre de leur réalisation par rapport à un programme de campagne. L'élection constituerait aussi un rite qui participerait de la création du caractère sacré qui reste aujourd'hui le monopole de la commune. Elle ferait des établissements publics de coopération intercommunale un quatrième niveau de collectivité territoriale qui aurait sa place dans la constitution et pourrait mener une vie autonome réglant les affaires de la communauté.

Ce scénario de politique fiction est une voie possible pour la poursuite de la réforme de ces communautés encore fragiles puisque engagées dans une dynamique qui pourrait être stoppée faute de carburant financier ou par le freinage brutal d'élus locaux frustrés par les avancées de la réforme.

Une nouvelle forme d'État ?

Derrière le cas de l'intercommunalité, transparait une nouvelle conception de la réforme institutionnelle, et peut-être, plus généralement, un nouveau mode de conduite de l'action publique, dans lequel un État traditionnellement jacobin et rationalisateur abandonne une partie de ses prérogatives aux acteurs locaux, en acceptant la perte d'une certaine forme de cohérence.

Max-André DELANNOY et Jérôme RIEU, ingénieurs des Mines
max-andre.delannoy@mines.org
jerome.rieu@mines.org

NOTES

1. Intercommunalité : une réforme à la recherche de ses objectifs, Mémoire de fin d'études au Corps des Mines, juillet 2003.
2. Nous laissons volontairement de côté le cas des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

La Gazette
DE LA SOCIÉTÉ
ET DES TECHNIQUES

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un quelconque point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez nous demander des exemplaires supplémentaires ou suggérer des noms de personnes ou institutions que vous estimez bon d'abonner. Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse : <http://www.annales.org>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS
Dépôt légal janvier 2004

La Gazette de la société et des techniques est éditée par les *Annales des mines*, 20 avenue de Ségur, 75007 Paris - <http://www.annales.org>
Tél : 01 42 79 40 84 - Fax : 01 43 21 56 84
E-mail : mberry@paris.ensmp.fr
N° de commission paritaire : 0305 B 05495
N° ISSN : 1621-2231

Directeur de la publication : Claude Gaillard
Rédacteur en chef : Michel Berry
Conception graphique : Catherine Le Troquier
Illustrations : Véronique Deiss


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE


MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE