

---

## Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire

*Driving forces and meaning of inter-municipal cooperation and solidarity in France. The sharing of the community solidarity grant (dotation de solidarité communautaire)*

Hélène Reigner, Thomas Frinault et Catherine Guy

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/2975>

DOI : 10.4000/pmp.2975

ISSN : 2119-4831

### Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

### Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2010

Pagination : 3-30

ISSN : 0758-1726

### Référence électronique

Hélène Reigner, Thomas Frinault et Catherine Guy, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 27/3 | 2010, mis en ligne le 15 juin 2012, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/2975> ; DOI : 10.4000/pmp.2975

---

## CONSTRUIRE LA SOLIDARITÉ INTERCOMMUNALE. LES RESSORTS DE L'INTÉGRATION AU PRISME DU PARTAGE DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE\*

Hélène REIGNER<sup>1</sup>, Thomas FRINAULT<sup>2</sup>, Catherine GUY<sup>3</sup>

### Résumé

Majoritairement, les travaux français de science politique s'intéressant au gouvernement intercommunal insistent sur les limites structurelles de ce niveau de gouvernement, largement soumis aux intérêts corporatistes et égoïstes des représentants des communes membres. Pourtant, des travaux relevant de l'économie et des finances locales tendent à montrer qu'une péréquation financière significative est assurée à l'échelle intercommunale, sans pour autant identifier les variables explicatives des différences intercommunales à l'oeuvre. En nous appuyant sur ces deux résultats de recherche divergents, ainsi que sur certains acquis du débat entre les approches intergouvernementaliste et néo-fonctionnaliste dans le domaine des études européennes, nous proposons ici une analyse rétrospective d'une phase clé de l'institutionnalisation de l'intercommunalité, celle de la mise en place de la Taxe Professionnelle Unique et de l'instauration concomitante de la Dotation de Solidarité Communautaire. Comment est régie la distribution de cette ressource communautaire entre les communes membres ? Que nous dit-elle sur les ressorts de la dynamique de l'intégration communautaire et sur la substance du projet intercommunal ?

### Mots-clés

Intercommunalité, solidarité, action publique territoriale

---

<sup>1</sup> Docteur en science politique (IEP de Rennes/CRAPE/2000), chargée de recherche à l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS).

<sup>2</sup> Maître de conférences en Science politique à l'Université européenne de Bretagne, et chercheur au CRESS-LESSOR.

<sup>3</sup> Diplômée de Sciences-po Paris, agrégée de sciences sociales et maîtresse de conférences d'Aménagement et d'Urbanisme à l'Université européenne de Bretagne, chargée de recherche à RESO, site rennais de l'UMR CNRS 6590 ESO Espaces et Sociétés.

\* Cette recherche s'inscrit dans un projet de recherche intitulé « Négocier la solidarité territoriale dans les intercommunalités » (projet SOLITER) dirigé par Hélène REIGNER et Matthieu LEPRINCE et financé par le programme « Gouverner et Administrer » de l'ANR. Il est également soutenu par la Maison des Sciences de l'Homme de Bretagne (MSHB). Les auteurs tiennent à remercier Matthieu Leprince et Gilles Pinson pour leur relecture critique de cet article.

**DRIVING FORCES AND MEANING OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION AND SOLIDARITY IN FRANCE. THE SHARING OF THE COMMUNITY SOLIDARITY GRANT (DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE).**

**Abstract**

Inter-municipal cooperation has become a growing administrative level to cope with territorial solidarity in most developed countries, especially in France. However, whereas the law imposes to communities to map out a project of development and city planning in a solidarity space, municipalities have a great deal of liberty to develop their own plans of solidarity.

In this context, most French academic political science studies point out the structural limits of inter-municipal cooperation : both the national reform construction process and the functions of local political institutions are weighed down by communal interests and the corporatist demands of their representatives, the mayors. However, some recent economic studies have evaluated the French model of inter-municipal cooperation and have shown an effective and significant inter-municipal equalization. To clarify the relevance of these two opposite results, this paper deals with a retrospective analysis of the sharing of the Community Solidarity Grant. This grant to municipalities is an option for inter-municipal bodies that also control the formula used to calculate each municipal grant. Our aim is here to understand why it is created, what inter-municipal bodies intend to do with it, either in terms of solidarity or other objectives, and finally what types of factors best explain the observed characteristics of this grant.

**Keywords**

Inter-municipal cooperation, solidarity, local public policies, local governance.

## Introduction

Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération et urbaines) constituent désormais un maillage presque complet du territoire français (hors Ile-de-France) et contribuent à établir un nouvel échelon territorial, intermédiaire entre communes et départements. Selon les termes de la loi Chevènement de 1999, ces EPCI sont formés par les communes en vue de mettre en œuvre « *un projet commun de développement au sein d'un périmètre de solidarité* »<sup>1</sup>. Les similitudes avec le processus de construction de l'Union Européenne sont nombreuses : dans les deux cas, il s'agit bien de mettre en place un gouvernement fédératif à deux niveaux : des membres dotés d'une légitimité historique (Etats ou communes), une communauté (européenne ou intercommunale) ; dans les deux cas, le fonctionnement du couple membre-communauté (et l'influence de tiers dans l'équilibre de ce couple) détermine la nature plus ou moins intégrée du gouvernement et des institutions communautaires.

Pourtant, alors que la construction européenne donne lieu à des controverses académiques opposant historiquement les tenants de l'intergouvernementalisme aux néo-fonctionnalistes et théoriciens de l'intégration et de l'interdépendance (Lequesne, Smith, 1997), les travaux français portant sur l'intercommunalité sont globalement unanimes : par essence, l'échelon intercommunal, dominé par les intérêts municipaux, est au pire une coquille vide uniquement alimentée par des effets d'aubaine (Gaxie, 1997), au mieux un niveau de gouvernement inabouti, inachevé et non autonome (Le Saout, 2000 ; Boino, Desjardins, 2009). Tant le processus de construction nationale des réformes que le fonctionnement politique local des institutions sont imprégnés par le poids des intérêts communaux et des revendications corporatistes de leur représentants, les maires (Le Lidec, 1997). Cette nature intrinsèque des structures intercommunales hypothèquerait l'émergence d'une capacité politique de ce nouveau niveau de gouvernement. Deux thèses récentes mettent ainsi l'accent sur la difficile autonomisation de ces structures (Desage, 2005) ou sur leur très lente affirmation (Guéranger, 2003). Tout se passe comme si les EPCI ne constituaient souvent qu'un échelon de coordination de politiques restées fondamentalement communales. Alors que la raison d'être de cet échelon serait la solidarité territoriale, d'aucuns n'hésitent pas à affirmer que l'intercommunalité est une impasse en la matière (Desage, 2006 ; Estèbe, 2004).

En nous appuyant sur les controverses qui animent les études européennes, et sur un travail de terrain relatif au partage de la Dotation de Solidarité Communautaire, l'ambition de cet article est d'identifier les ressorts de l'intégration communautaire. La double hypothèse faite ici est celle d'une progressive intégration des intercommunalités françaises et du poids des enjeux fonctionnels liés aux caractéristiques socio-économiques des territoires dans la construction de cette intégration intercommunale. Certes, l'in-

---

<sup>1</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

tercommunalité est un espace de calcul au sein duquel des acteurs stratégiques porteurs d'intérêts contradictoires s'affrontent. Pour autant, les intérêts des acteurs et les habitus de ces derniers s'ils marquent l'institutionnalisation de l'intercommunalité peuvent également être considérablement remodelés par la socialisation à l'intercommunalité. A l'instar des fonds structurels et de la politique de cohésion économique et sociale européenne (Smith, 1996), l'allocation de la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) alimente la « machine à négociations » entre communes membres et institutions intercommunales. La mise en place de la place de la DSC donne lieu à des tournois qui révèlent non pas des oppositions univoques et homogènes mais davantage des confrontations évolutives<sup>2</sup>. Autrement dit, le partage de la DSC offre une vision dynamique de l'intégration communautaire et de la construction progressive d'accords autour d'une définition partagée de la solidarité et du bien commun intercommunal.

Trois séries de questions se posent alors. Dans quelle mesure les communautés parviennent-elles à intégrer les intérêts différenciés des communes membres pour alimenter « l'intérêt communautaire »<sup>3</sup>? Ce dernier est-il le produit d'un simple compromis entre intérêts municipaux ou bien transforme-t-il la conception que chaque commune se fait de ses intérêts ? Afin d'éclairer cette nature de l'intérêt communautaire, quelles conceptions de la solidarité territoriale émergent des choix successifs en matière de DSC votés par les conseils communautaires ?

Cet article est centré sur l'analyse du partage entre les communes membres d'une ressource communautaire : la Dotation de Solidarité Communautaire. Qu'est-ce que la DSC et en quoi est-elle un objet pertinent pour mettre à jour les ressorts de l'intégration intercommunale ? Certes, la DSC n'est pas l'unique levier d'action des intercommunalités pour mettre en œuvre une réduction des inégalités de richesse et de charges. Les politiques communautaires, la localisation des équipements et le choix du régime fiscal sont également de puissants facteurs de redistribution entre communes. Pour autant, l'analyse rétrospective des modalités de la distribution de cette ressource communautaire entre communes membres a un intérêt historique : a été inauguré à cette occasion un processus inédit de négociation, ont été

---

<sup>2</sup> P. Lascoumes et J.P. Le Bourhis définissent un tournoi « comme une compétition comportant plusieurs séries d'épreuves ou de manches et s'accomplissant dans des arènes, des cadres plus ou moins institutionnalisés » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998, p52).

<sup>3</sup> Juridiquement, les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale n'ont pour compétences que celles que les communes membres leur ont expressément déléguées. Dans chaque EPCI, les communes, disposant de la clause générale de compétence, doivent donc définir ce qui relève de « l'intérêt communautaire ». Ce statut juridique peut apparaître tout à fait inapproprié au regard des compétences stratégiques désormais exercées par les EPCI. Mais, en devenant collectivités locales, les groupements intercommunaux seraient nécessairement composés de représentants élus au suffrage universel direct. L'usage de la catégorie EPCI, et avec elle la notion d'intérêt communautaire, trouve donc son origine dans la volonté de ne pas élire les représentants intercommunaux au suffrage universel direct (Caillousse, 2002).

scellés au cours de cette phase des modes opératoires qui ont marqué le déploiement des gouvernements intercommunaux. En outre, avec le projet en cours de réforme des collectivités territoriales<sup>4</sup> et l'annonce de la suppression de la Taxe Professionnelle (TP), principale ressource des intercommunalités, les arbitrages de redistribution de la DSC vont être réinterrogés. Ils vont occuper une place d'autant plus centrale que les ressources à se partager vont tendre à être plus contraintes et moins dynamiques. Enfin, le partage de cette DSC peut être appréhender comme un laboratoire, au sein duquel a été expérimenté et testé un processus de distribution de ressources que l'actuel projet de réforme n'exclut pas d'amplifier. En effet, le projet de « DGF territoriale »<sup>5</sup>, versée par l'Etat aux EPCI, envisage d'agréger la dotation d'intercommunalité du groupement avec les dotations de fonctionnement jusqu'alors versées aux communes. A charge alors pour le conseil communautaire, comme c'est déjà le cas pour la DSC, de restituer aux communes leur dotation en définissant une conception locale de la péréquation financière<sup>6</sup>. Certains conseils généraux (CG22 et CG35 par exemple) envisagent également d'affecter directement aux EPCI les sommes jusqu'alors allouées aux communes dans le cadre des contrats de territoire. Les modalités du partage des ressources au sein des EPCI et les enjeux qu'elles soulèvent, mis à jour dans cet article, pourraient donc, à l'avenir, être d'autant plus cruciaux qu'ils vont concerner des sommes bien supérieures à celles de la seule enveloppe de DSC.

L'enquête a été menée de l'hiver 2008 au printemps 2009 au sein de sept groupements intercommunaux. Elle s'est attachée à retracer rétrospectivement les choix effectués en matière de DSC, choix concomitants au passage en régime fiscal de Taxe Professionnelle Unique, instauré en 1992 par la loi ATR et relancé par la loi Chevènement de 1999<sup>7</sup>. Deux types de matériau ont été collectés : les documents relatifs à la DSC produits par les services financiers des groupements intercommunaux ; les discours des acteurs par le biais d'entretiens semi-directifs conduits auprès de maires, de représentants intercommunaux (président, vice-présidents) et de fonctionnaires territoriaux communaux et intercommunaux (le plus souvent Directeur Général des Services).

---

<sup>4</sup> E. Balladur (2009), Il est temps de décider, Comité pour la réforme des collectivités locales. Rapport au Président de la République, Paris, La documentation française.

<sup>5</sup> La possibilité donnée aux communes et communautés d'instaurer une DGF « territoriale » est précisée dans l'article 66 de l'avant projet de loi relatif aux collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre mer et des collectivités territoriales.

<sup>6</sup> Précisons que les critères de répartition de la DSC sont votés à la majorité des deux tiers tandis que l'enveloppe globale de DSC à se partager est votée à la majorité simple. Voir l'article 86 de la loi du 12 juillet 1999.

<sup>7</sup> Dès 1992, la loi relative à l'Administration Territoriale de la République définit le dispositif de coopération intercommunale à Taxe Professionnelle Unique. Pour autant, c'est avec l'adoption de la loi Chevènement en 1999 que le régime fiscal de la Taxe Professionnelle Unique devient suffisamment incitatif (notamment grâce à la bonification de la Dotation Globale de Fonctionnement attribuée par l'Etat aux communautés à TPU) pour connaître un succès quantitatif.

Notre échantillon n'a pas été construit en vue d'être représentatif des intercommunalités françaises. Plusieurs de ses caractéristiques méritent d'être soulignées. En premier lieu, nous avons volontairement choisi des intercommunalités au sein desquelles les montants de DSC sont importants. De manière agrégée, les sommes en jeu au niveau national avec la DSC sont relativement modestes<sup>8</sup>. Cette modestie financière à un niveau macro incite souvent les acteurs, jusqu'à la Direction Générale des Collectivités Locales, à ne pas prêter attention à ce dispositif. Or, une approche plus microsociologique révèle une dimension beaucoup plus significative que ce qu'une première lecture d'ensemble laisse deviner. Considérant la très forte inégalité entre communautés des montants affectés à la DSC, cette dernière peut être localement inexistante ou au contraire tout à fait centrale<sup>9</sup>.

Plutôt que de chercher, assez vainement, à apprécier une réalité moyenne de la DSC, nous nous sommes intéressés à des configurations locales au sein desquelles la DSC constitue un enjeu financier important. En second lieu, quatre terrains sont situés en Ile-et-Vilaine où la proximité de l'agglomération rennaise et la précocité de son choix (premier EPCI de France à avoir adopté la Taxe Professionnelle Unique (TPU) et à avoir simultanément créé une DSC ont eu une influence sur les territoires voisins. Cette diffusion s'est notamment faite via l'aide méthodologique apportée par l'Agence d'Urbanisme de Rennes (Audiar) qui a longtemps été en situation de monopole de l'expertise technique sur ces questions (Guy, Givord, 2004) et a su mobiliser les savoirs universitaires disponibles dans les universités rennaises<sup>10</sup>. Enfin, alors que la plupart des travaux portant sur l'intercommunalité s'intéressent aux grosses agglomérations, notre échantillon recouvre une diversité de situation socio-économiques et spatiales avec : deux Communautés d'Agglomération (CA du Pays d'Aix, Vitré Communauté), deux groupements intercommunaux périurbains (la CCEG jouxte la Communauté Urbaine de Nantes, la CC du Pays de Chateaugiron jouxte la CA de Rennes Métropole), un groupement organisé autour d'une

---

<sup>8</sup> En 2007, en France, la DSC s'élevait à 939 millions d'euros, pour un total de versements fiscaux des communes membres de l'ordre de 8,5 milliards d'euros. Autrement dit, la DSC ne représentait qu'une petite part des versements fiscaux constitués pour l'essentiel de l'Attribution de Compensation.

<sup>9</sup> Les données de la DGCL établies pour l'année 2007 révèlent ainsi de saisissants contrastes. A une extrémité, huit des cent quatre départements français n'abritent sur leur territoire aucune intercommunalité disposant d'une DSC. A contrario, dans certains départements, le produit de DSC s'avère tout à fait substantiel, tant en volume qu'en pourcentage des budgets communautaires considérés : 84,2 millions d'euros dans les Bouches-du-Rhône, 70,3 millions dans le Nord, 50,7 millions en Isère, 45,7 millions en Ile-et-Vilaine. A titre indicatif, à la CA du Pays d'Aix-en-Provence, la plus grosse DSC de France par habitant représente environ 10% du budget soit 37 millions d'euros en 2007. Les montants de DSC y sont donc décisifs. Source, Direction des Finances, CA du Pays d'Aix.

<sup>10</sup> Ce qui donne lieu à des productions académiques où l'agence d'urbanisme est cosignataire à côté de laboratoires de recherche rennais : Audiar, Lares, Crem, LA TPU, un outil fiscal de planification et d'aménagement ? L'exemple de Rennes Métropole et des EPCI du Pays de Rennes, Rapport final au PUCA, Programme de recherche PUCA – DATAR « Planifier aujourd'hui », décembre, 2005.

**Tableau 1 - Les terrains d'étude**

Nom du groupement	Département	Ville centre	Nombre de communes	Nombre d'habitants
CA du Pays d'Aix (CPA)	13	Aix-en-Provence	34	333 000
CA de Vitré Communauté	35	Vitré	37	62 300
CC du Pays de Chateaugiron	35	Chateaugiron	6	20 000
Lamballe communauté	22	Lamballe	17	28 800
CC Erdres et Gesvres (CEEG)	44	Pas de ville-centre	12	50 000
CC de Moyenne Vilaine (CCMV)	35	Bain de Bretagne	17	26 000
CC des Communes du Sud Ouest de Rennes (ACSOR)	35	Guichen	8	26 000

ville moyenne (Lamballe communauté) et deux groupements à dominante rurale (ACSOR, CCMV).(cf. tableau 1)

L'analyse est organisée en trois temps. Nous montrons tout d'abord, de manière statique, comment les logiques de distribution de la DSC et les grandes fonctions assignées à cette ressource sont modelées par la tension entre logique communaliste et logique communautaire. Puis, le constat du maniement sur-mesure et ajustable de la DSC nous fait entrer dans la dynamique de la construction du consensus communautaire. Enfin, nous nous penchons sur la substance des consensus obtenus.

### **La DSC, entre logique communaliste et communautaire**

Le maniement de la DSC est très peu encadré par le législateur. Cet outil, dans les mains des groupements intercommunaux, révèle la recherche locale de la conciliation entre les intérêts communaux et l'intérêt communautaire d'une part, et son évolution dans le temps à mesure que s'institutionnalise la « machine » communautaire, d'autre part. Si la logique communale prévaut assez nettement lors de l'instauration de la DSC, la logique communautaire est toujours présente et qui plus est tend à se renforcer dans le temps en faisant de la DSC un outil de péréquation des inégalités de charge et de richesse intracommunautaires et d'incitation financière en direction des politiques communales qui servent les priorités communautaires. Ces trois fonctions de la DSC sont presque toujours combinées, selon des équilibres variables d'un EPCI à l'autre, et évoluent assez nettement dans le temps.

*« I want my money back » : la logique communaliste de la DSC*

Un consensus existe pour considérer que la réussite de l'intercommunalité en France est inséparable d'un ménagement des intérêts communaux : non-élection au premier degré des conseillers communautaires qui transformerait les EPCI en collectivités territoriales, et bousculerait le pouvoir communal (Caillousse, Le Lidec, Le Saout, 2001) ; adhésion volontaire des communes aux EPCI (la commune demeure un espace de souveraineté) ; limites à la domination de la ville-centre ; distribution des fonctions et postes



de pouvoir (démultiplication des vice-présidences de manière à satisfaire le plus de maires possibles); importance des logiques de couloir (prédominance du bureau des maires sur l'assemblée communautaire), absence fréquente de constitution de groupes politiques dans les assemblées intercommunales (les représentants sont répartis dans l'assemblée par commune). Autrement dit, les avancées de l'intercommunalité ne doivent jamais se faire au détriment des communes.

Cette nature de l'intercommunalité française, maintes fois observée à partir des règles politiques et institutionnelles, trouve également une expression en matière de fiscalité locale. A la date du passage en Taxe Professionnelle Unique, il faut ainsi organiser un « juste retour » de la fiscalité qui vient compenser la perte, pour les budgets communaux, de la Taxe Professionnelle et surtout du dynamisme de ses bases. La Taxe Professionnelle est en effet une ressource fortement évolutive. Le principal enjeu du transfert de la Taxe Professionnelle, c'est donc avant tout la question du partage entre les communes et la communauté de l'augmentation, supposée mais incertaine, du produit futur de la Taxe Professionnelle, et ce d'autant que cet accroissement des recettes peut être le fruit d'investissements communaux antérieurs au passage en TPU (ZAC communale notamment).

Ce « juste retour » s'effectue selon deux modalités. La première, de nature obligatoire, correspond à l'Attribution de Compensation (AC) que les groupements reversent aux communes membres. La date du passage en TPU sert de point de référence pour établir un équilibre des comptes entre la communauté et les communes. A partir de cette date, la communauté reverse, tous les ans, à chaque commune, une AC. Cette dernière représente le produit de la Taxe Professionnelle précédemment perçu à l'échelle communale duquel est déduit les charges communales désormais transférées à l'EPCI. Une fois calculée, cette AC est fixe<sup>11</sup>. De manière statique, elle neutralise le passage en TPU pour les budgets communaux à la date du passage en TPU. Si l'AC permet une neutralisation financière du passage en TPU, ce mécanisme ignore, par définition, le dynamisme des bases de taxe professionnelle futures. C'est pour effectuer le « juste retour » sur cette dynamique à venir qu'est instituée, de manière facultative, une seconde modalité de reversement aux communes à travers la dotation de solidarité communautaire (DSC). Autrement dit, la DSC peut être l'instrument d'un retour aux communes de la dynamique du produit de TP désormais encaissé par l'EPCI.

Partout où la DSC atteignait en 2008 des niveaux substantiels, en proportion des budgets intercommunaux, nous trouvons à l'origine, lors du passage en TPU, des maires qui ont privilégié le scénario d'un fort reverse-

---

<sup>11</sup> Sauf en cas de prise de nouvelles compétences par l'EPCI, commune par commune, le coût de la nouvelle compétence transférée à l'EPCI est alors évalué par la Commission d'Evaluation de Transfert des Charges (CLET) et déduit de l'AC versée à chaque commune.

ment des ressources communautaires liées à la dynamique économique intercommunale vers les communes. Nous retrouvons partout l'idée selon laquelle il fallait nécessairement intéresser les communes au dynamisme économique. A l'image du Président de la Communauté de communes de Moyenne Vilaine (CCMV), les élus locaux parlent « d'un juste retour vers les communes de la croissance générée ». Dans tous les cas étudiés, les représentants des EPCI et de leurs communes membres considèrent cette DSC comme le corollaire indispensable du passage en Taxe Professionnelle Unique<sup>12</sup>.

Les attentes communales en matière de reversement de DSC ont été d'autant mieux satisfaites que le choix du régime de TPU, en très fort développement depuis 1999, coïncidait avec une période d'augmentation généralisée du produit de la TP à l'échelle nationale. En effet, avec le passage en TPU, c'est précisément cet accroissement futur et potentiel de la TP qui est transféré des communes à la communauté. Cela est d'autant plus crucial que la TP est la principale source d'accroissement des ressources locales. Ainsi, dans une phase de construction de l'intercommunalité à fiscalité propre, les EPCI ont utilisé la DSC pour reverser aux communes une partie, plus ou moins importante, de cette dynamique de la TP et ce au prorata de la contribution de chacune d'entre elles à cette création de richesse. Autrement dit, en phase de construction de l'intercommunalité à TPU, la DSC a permis de rassurer les maires en limitant la déconnexion entre les budgets communaux et la dynamique économique sur le territoire.

Cette utilisation de la DSC peut avoir une certaine efficacité du point de vue de l'incitation à intégrer des groupements intercommunaux à TPU. Pour autant, cette logique de reversement aux communes pose question dans la mesure où, d'une part, elle vient limiter la capacité de la TPU à réduire les écarts de richesse entre communes et, d'autre part, elle ampute le potentiel du budget intercommunal sur lequel sont également financées les politiques publiques communautaires.

*« Ce qui est certain, et ça, c'est vraiment une phrase clé, c'est que les riches sont restés riches et les pauvres sont restés pauvres. Ça, personne ne peut le nier. Les riches sont restés riches parce que l'attribution de compensation a maintenu le niveau de vie que les communes avaient avant de rentrer. Quand on avait de la TP, on en avait, quand on n'en avait pas, on n'en avait pas. C'est-à-dire qu'à un moment donné, une commune percevait une TP, avec la TPU, elle ne récupère plus 100% de sa progression de TP, mais elle a un niveau de ressources garanti par l'AC. Donc, les communes riches maintiennent leur standing. » Maire d'une petite commune, Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix.*

<sup>12</sup> Mentionnons que ce résultat est confirmé par d'autres travaux, dans les Communautés Urbaines de Lille et Bordeaux. (Desage, 2006 ; Arpaillanges et al., 2001) « Communauté Urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement. Négociations contraintes dans une confédération de communes », in F. Baraize, E. Négrier, 2001, op cité, 67-97.

---

Ainsi, avec la DSC, on assiste à une déclinaison intercommunale de débats récurrents au sein de l'Union européenne sur le « juste retour » attendu par chaque pays en termes de dépenses communautaires localisées sur le territoire de chacun (Le Cacheux, 2005) dans une logique intergouvernementaliste. Mais, à la différence de ce qui se passe à l'échelle européenne, la ressource intercommunale mise en commun est dynamique et incertaine. La logique de reversement, via la DSC, de cet accroissement potentiel des ressources n'est considérée comme illégitime ni par les élus ni même par les services communautaires. Elle traduit « un retour sur investissement » attendu de la part des communes qui ont fait l'effort d'investir dans le développement économique notamment via l'aménagement communal de Zones d'activités devenues communautaires. Cet intéressement sur l'accroissement futur et potentiel de la TP profite aux communes qui connaissent un développement économique, qu'elles soient riches ou pauvres. Un des effets complexes de l'application de la TPU dans les EPCI est qu'une fois fixé le montant de l'Attribution de Compensation sur le niveau de TP perçu l'année qui précède la mise en place de la TPU par une commune, plus rien n'incite cette dernière à rechercher l'accroissement des activités économiques sur son territoire. Dans cette configuration, les communes à profil résidentiel « ayant fait le choix de la tranquillité », ne montrent aucun intérêt à ce que le développement économique soit intégré dans les critères de distribution de la DSC, sinon en poids inverse de leur contribution, pour rémunérer la faiblesse de leur potentiel fiscal !

Si le registre du « juste retour » façonne le partage de la DSC, notamment dans la phase originelle de mise en place d'une TPU à l'échelle communautaire, la logique communautaire marque également d'autres usages de la DSC.

#### *La DSC, outil d'une péréquation intercommunale*

La péréquation financière, entendue au sens de répartition des dotations en faveur des collectivités défavorisées, était traditionnellement, en France, largement du ressort de l'Etat central (Gilbert, Guengant, 2004). Cette péréquation nationale est dorénavant relayée par des outils de péréquation à l'échelle intercommunale. La DSC est l'outil dont disposent les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Taxe Professionnelle Unique pour mettre en place, s'ils le souhaitent et avec une grande latitude, une péréquation financière entre les communes membres.

Du côté des sciences économiques, quelques travaux récents s'intéressent aux pratiques de DSC d'un point de vue quantitatif (Gilbert, Guengant, 2008; Guengant, Leprince, Ferreira, 2006). Ces travaux portant sur l'évaluation du rôle péréquateur de l'intercommunalité montrent que la péréquation est réelle, significative mais également très disparate selon les groupements intercommunaux (Gilbert, Guengant, 2008). La DSC est à l'origine de cette dispersion. En effet, cette dernière corrige, dans des proportions variables, les inégalités intracommunautaires dans la mesure où, nous l'avons vu dans le point précédent, elle est également utilisée pour compenser le

passage en TPU, ce qui tend à atténuer son effet péréquateur. Les auteurs soulignent que l'efficacité de la péréquation intercommunale s'accroît avec le temps : la fonction de compensation du passage en TPU, vocation première assignée par les communautés à la DSC, tendrait à peser de moins en moins lourd à mesure que l'intercommunalité s'institutionnalise.

Qualitativement, dans tous les groupements que nous avons étudié, on observe la mise en place de critères de partage de la DSC dont l'enjeu est d'organiser une péréquation intercommunale. Ces derniers peuvent être ordonnés en deux catégories : d'une part, les critères « prioritairement » conseillés par l'Etat ; d'autre part, les critères établis localement visant à réduire les inégalités de richesse et/ou de charges.

Les groupements intercommunaux ont une grande marge de manœuvre en matière de partage de la DSC. La seule contrainte fixée par l'Etat, depuis la loi du 13 août 2004<sup>13</sup>, qui a fait disparaître le critère de l'importance des charges des communes, est de tenir compte « prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal par habitant ». Si ces critères sont utilisés dans tous les EPCI étudiés, dans des proportions variables, la loi n'a eu que peu d'effets propres. Soit que les EPCI aient précédé l'évolution législative à l'image de l'ACSOR. Soit que la loi n'entraîne en elle-même aucune modification à l'image de la CCMV ou de la CA du Pays d'Aix-en-Provence. Dans l'échantillon étudié, seule la communauté de communes de Chateaugiron semble avoir effectivement modifié la pondération des clefs de répartition suite aux modifications introduites par la loi de 2004 : 60% de la DSC est désormais répartie sur les critères prioritaires avancés par la loi. Elle prend en compte pour 50 % l'effectif de population communale et pour 10 % l'écart relatif de potentiel fiscal. Ce déséquilibre des parts dans la somme totale de DSC à répartir s'explique par la volonté de ne pas pénaliser une commune entrée récemment dans l'EPCI, dotée d'un fort produit de taxe professionnelle. Ceci révèle combien l'association de critères démographiques et fiscaux peut être malléable et rend de ce fait la loi peu contraignante. Si cette dernière impose des critères, la définition de l'enveloppe de DSC et des différentes parts au sein de cette enveloppe sont des choix déterminants librement effectués localement.

Par ailleurs, les critères de répartition de la DSC, même prisonniers d'une certaine routine, même encadrés par la loi du 13 août 2004, restent soumis à discussion dans l'arène communautaire. Il s'agit alors d'arbitrer entre les différents types de charges -au sens financier du terme- que peuvent supporter les communes. Ainsi, une partie de la DSC peut être distribuée en fonction du pourcentage de logement social qu'accueillent les communes, du pourcentage de la population scolarisée, de l'effort fait en matière d'accueil des gens du voyage, de l'importance de la voirie communale à entretenir. Soulignons qu'à côté de ces critères, des dispositions diverses existent,

<sup>13</sup> Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

---

visant à limiter les écarts de DSC par habitant à l'intérieur du périmètre de l'EPCI (cas de la CC de Chateaugiron), fixant un montant minimal de DSC par habitant (Vitré communauté), ou un montant minimal de DSC par commune (CA du Pays d'Aix) ou encore un plafonnement de la DSC par habitant par rapport à la moyenne communautaire (CA du Pays d'Aix). La diversité des critères péréquateurs retenus localement est grande. Elle s'explique par la nature des charges supportées par les communes membres compte tenu des caractéristiques socio-économiques de l'espace communautaire.

*La DSC : une incitation financière pour soutenir  
les politiques communautaires*

La coopération entre communes nécessite de définir les compétences qui constitueront « l'intérêt communautaire » et de les distinguer de l'action communale, l'ensemble constituant le projet de territoire dont se réclament plus ou moins les élus. Avant qu'il ne s'agisse d'une intégration normative et complète, il faut trouver le moyen d'expérimenter de nouvelles politiques, de passer outre le blocage par certaines communes à l'adoption de nouvelles compétences et d'avancer vers la mise en œuvre d'un projet territorial à l'échelle communautaire. Or, la DSC fait preuve d'une souplesse intéressante quand il s'agit de développer des politiques nouvelles.

Sans se risquer à établir une liste exhaustive, on observera, à travers les critères de versement de la DSC, que peuvent se dessiner les futurs enjeux de chaque configuration territoriale. Aux territoires d'agglomération revient la prise en charge des populations difficiles. Une part de la DSC peut alors être conçue pour stimuler l'accueil des gens du voyage. Aux bassins d'habitat des grandes agglomérations s'impose de soutenir les politiques de logement social (CA du Pays d'Aix et de Vitré Communauté). Dans les territoires rajeunis des grandes couronnes, les politiques d'accueil à la petite enfance sont fortement promues au niveau communal (CC Erdre et Gesvres, CC de Chateaugiron). Par ailleurs, une nouvelle lecture des enjeux environnementaux à l'échelle des communautés commence à émerger. Ainsi, des implantations telles qu'un parc photovoltaïque (CA du Pays d'Aix) ou d'éoliennes (Lamballe Communauté) peuvent se traduire par une majoration de la DSC au nom d'une enveloppe spécifique (Fonds de Développement Communautaire à la CA du Pays d'Aix) ou d'un reversement à la commune de la Taxe Professionnelle nouvellement encaissée grâce à de telles activités (60 % de la TP liée à l'implantation dans le cas de Lamballe Communauté).

La promotion de ces actions et leur financement communautaire restent en même temps profondément articulés au niveau communal. C'est la réflexion des élus sur ces réalisations qui permet d'avancer sur la question de la définition future de « l'intérêt communautaire ». La DSC trouve donc sa place en tant qu'incitation financière pour les communes et outil d'orientation et de préfiguration des politiques communautaires.

La variété des fonctions possibles et de leur combinaison de l'instrument DSC témoigne bien de la recherche d'une conciliation entre logique com-

municipaliste et logique communautaire. Les deux logiques sont présentes dans le partage de la DSC : la logique communaliste du « juste retour » doit être suffisante pour faire accepter l'intégration communautaire ; la logique communautaire pour s'imposer doit être respectueuse des caractéristiques socio-économiques et des charges spécifiques des communes membres. Le caractère plastique de la DSC et la grande liberté accordée aux groupements intercommunaux dans son maniement sont propices à des modes opératoires de prise de décision donnant lieu à des tournois très ouverts et offrant à l'observateur un accès aux modalités de construction du bien commun intercommunal.

**La dynamique de l'intégration : de la confrontation d'intérêts divergents à la fabrique d'un bien commun territorial.**

Une recherche exploratoire menée pour le compte de la DGCL, analysant les caractéristiques de la DSC sur un échantillon de groupements intercommunaux français, montre l'absence de régularité obtenue par l'analyse statistique en la matière. Les pratiques locales de DSC tendraient donc à être fortement influencées par la diversité des conceptions locales de la solidarité intercommunale plutôt que par l'adaptation d'une conception unique aux particularités des communautés (Guengant et al, 2006). Notre analyse qualitative déployée dans sept groupements intercommunaux permet de mieux comprendre les ressorts de cette différenciation locale dans l'utilisation de l'instrument DSC. Nous montrons que le processus d'institutionnalisation de la TPU se traduit par un maniement sur mesure et ajustable de l'outil DSC, fruit d'un processus multilatéral de négociation au sein duquel l'ensemble des communes membres, en dépit de leur inégalités de ressources et de statuts, ont la possibilité de peser. Ce faisant, le ménagement des intérêts communaux apparaît comme une condition de l'acceptation d'un ordre communautaire...dont les communes se rendent progressivement dépendantes. L'intégration est alimentée par trois séries de facteurs : le métissage institutionnel, la rationalité limitée face à l'incertitude, l'importance accordée aux enjeux socio-économiques qui caractérisent le territoire intercommunal.

*Le partage sur mesure et ajustable de la DSC :  
fruit d'un processus multilatéral et incrémental de négociation*

Le processus de construction du consensus autour du partage de la DSC étonne par la variabilité des solutions trouvées. D'une part, la comparaison entre EPCI montre que le partage de la DSC est taillé sur mesure selon les configurations intercommunales. D'autre part, au sein de chaque groupement intercommunal, le partage de la DSC fait régulièrement l'objet de réajustements. Cette double variabilité de l'usage de l'instrument DSC, dans l'espace et dans le temps, a pour conséquence de donner forme à des architectures de critères pour le moins complexes. Cette complexité du dispositif de partage de la DSC traduit deux caractéristiques des processus décisionnels intercommunaux : leur caractère multilatéral qui dissout partiellement les hiérarchies entre communes, leur caractère évolutif et incrémental qui permet un ajustement des intérêts en présence.

La forte variabilité spatiale des modalités de distribution de la DSC traduit

le fait que le partage de la DSC sont taillées *ex-post*, après exercice de simulation financière, en fonction du consensus politique obtenu *ex-ante*. Il existe ainsi autant de dispositifs du partage de la DSC que d'EPCI. Les critères et la pondération entre les critères de partage de la DSC deviennent les « outputs » de choix construits localement. Le maquis des « dispositions correctrices » diverses révèle mieux que tout autre cette construction sur-mesure du partage de la DSC. Les partisans d'une lecture communaliste de l'intercommunalité pourrait y voir, à l'instar de ce que les intergouvernementalistes nomment les « inter-state bargainings » à l'échelle européenne (Moravcsik, 1993), le fruit du lobbying communal auprès du guichet communautaire. On peut aussi légitimement interpréter, et c'est le point de vue que nous défendons, ce façonnage « sur-mesure » de la DSC propre à chaque EPCI comme le résultat d'un processus multilatéral de négociation au sein duquel chaque commune, quel que soit son statut (grosse/petite, riche/pauvre, centrale/périphérique, ...) et les capitaux détenus par ses représentants (ancienneté dans le mandat, nature et nombre des mandats, ...) peut peser dans le processus de distribution de la DSC.

La variabilité dans le temps du partage de la DSC est également forte. On pourrait interpréter ce fait comme le signe de la faiblesse des compromis entre des positions rivales, comme l'absence de victoire nette d'un camp sur l'autre, comme l'impossibilité du gouvernement intercommunal à s'affirmer face aux communes membres. On touche là un élément saillant du tournoi intercommunal : c'est un modèle délibératif qui autorise le réajustement des intérêts. L'analyse rétrospective des choix effectués en matière de DSC montre que les choix initiaux ont été largement amendés, soit à l'occasion de nouveaux transferts de compétence à la communauté, soit lors de l'extension du périmètre du groupement intercommunal. Ces événements, succession d'épreuves dans le tournoi, entraînent des reconfigurations d'acteurs et d'intérêts et in fine du consensus obtenu quant au partage de la DSC. Autrement dit, le processus décisionnel qui régit le partage de la DSC autorise le tâtonnement : « Le travail sur la DSC a été remis en chantier presque tous les ans. On arrive à faire voter à l'unanimité un système qui a été remis en cause tous les ans ! On est arrivé par tâtonnement à un système qui satisfait tout le monde. » (Vice-président aux finances de la CA du Pays d'Aix).

Ainsi, la variabilité de la DSC sur mesure et ajustable dans le temps témoigne d'une certaine vitalité du modèle délibératif intercommunal. Les intérêts divergents et fluctuants s'agrègent au prix d'ajustements nombreux.

#### *Du ménagement des intérêts communaux à la dépendance à la communauté*

Comme l'Union Européenne, les groupements intercommunaux sont des institutions fédératives dont le degré d'autonomie par rapport à leurs membres est constitutif de leur existence. Les modes d'action publique et les compromis qui encadrent le partage de la DSC sont imprégnés par cette donne originelle. Les choix opérés par les groupements intercommunaux

en matière de répartition de la DSC n'échappent pas aux tendances lourdes qui traversent l'édifice intercommunal. Ils reposent sur des échanges politiques entre communauté et communes membres qui donnent à voir le gouvernement intercommunal comme détenteur d'un pouvoir non autonome. Juridiquement, les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale ne disposent en effet que du pouvoir que les communes, en tant que collectivités locales, veulent bien leur confier. Dès lors, si le ménagement des intérêts communaux imprègne la construction de l'intercommunalité de manière générale, et le partage de la DSC en particulier, force est de constater que progressivement, à mesure que se déploie la « machine » communautaire, les communes deviennent dépendantes de la communauté.

Une caractéristique, commune à l'ensemble des terrains étudiés, traduit plus que toute autre cette dynamique des relations communes-communauté. En effet, partout, des règles sont fixées afin de garantir aux communes une stabilité de l'enveloppe DSC. Ce ménagement des intérêts communaux, qui contribue à faire accepter l'ordre communautaire, se transforme, une fois les montants garantis, en dépendance aux subsides communautaires. Pour chaque terrain, la figure 2 illustre ce point. L'intérêt de notre échantillon est de montrer comment cet objectif commun de garantie des montants de DSC est localement traduit sous des formes différenciées. Dans le cas de la CA du Pays d'Aix-en-Provence, le choix fut d'arrêter un pourcentage du budget consacré à la DSC, censé traduire le « juste retour » auquel peuvent collectivement prétendre les communes. A ce dispositif est associé un mécanisme de garantie, individuel quant à lui (95 % de l'année n-1). C'est également dans cette perspective que la CC de Chateaugiron a œuvré en adoptant le principe d'une indexation d'augmentation annuelle de 1,5%.

Ces règles, au-delà de leurs singularités, visent toutes à garantir l'enveloppe de DSC en effaçant l'effet d'érosion de l'inflation qui frappe au contraire l'Attribution de Compensation. Le contrôle politique des maires vise donc essentiellement à obtenir de la communauté des garanties, transformant ainsi la DSC en rente qui viendra, avec certitude et librement -la DSC est libre d'affectation-, alimenter les budgets communaux. En compensant, avec une intensité variable selon les territoires, la perte, pour les budgets communaux du dynamisme potentiel des bases de taxe professionnelle, la DSC contribue à l'acceptation d'un ordre communautaire soucieux de ménager les intérêts communaux. Cependant, à long terme, ce fonctionnement peut également freiner ce même ordre communautaire : en « privant » l'EPCI de ressources significatives, la DSC peut limiter le développement des politiques communautaires via la communautarisation des compétences<sup>14</sup>. En effet, toute nouvelle compétence communautaire est synonyme de charges

---

<sup>14</sup> « Dans une pure logique de l'intercommunalité, il n'y a pas de DSC. On pourrait imaginer que la péréquation horizontale dont on rêve tous se fasse normalement par le biais de l'exercice des compétences. On met en commun des ressources significatives et avec ça, on règle les grands problèmes qui se posent à un territoire », Directeur Général des Services, CA du Pays d'Aix.



pour le budget de la communauté. En conséquence, dans un souci d'équilibre du budget communautaire, cette nouvelle charge peut se traduire par une réduction des dépenses faite sur l'enveloppe globale affectable à la DSC. La prise en charge d'une nouvelle compétence communautaire vient donc, potentiellement, réduire les versements de DSC en direction de chacune des communes. Autrement dit, la DSC favorise l'acceptation d'un ordre institutionnel en même temps qu'elle peut limiter le périmètre de l'action communautaire.

**Tableau 2 - La DSC, une ressource garantie en pratique**

Nom de l'EPCI	Dispositions visant à limiter les fluctuations des montants de DSC
CA du Pays d'Aix	DSC reconduite de manière garantie à 95%.
Vitré communauté	Indexation d'augmentation annuelle de la DSC liée à l'évolution de l'indice des prix. Une Dotation exceptionnelle vient ajuster le montant de DSC des communes qui n'atteignent pas 2,53 % d'augmentation du produit des dotations communautaires (1228 € en 2008). Une Dotation pour perte fiscale est introduite pour les communes qui, le cas échéant, peuvent connaître une réduction des bases de TP (0 € en 2008).
CC de Chateaugiron	Augmentation annuelle de la DSC de 1,5%.
Lamballe Communauté	Passage en fiscalité mixte avec DSC fixe depuis 2002.
CC Erdres et Gesvres (CCEG)	Une Charte de bonne conduite qui n'interdit pas de baisser les montants de DSC : « la CCEG s'engage à effectuer des versements annuels et à revoir les montants de DSC en fonction de l'évolution effective des critères ».
CC de Moyenne Vilaine (CCMV)	Une part 1 : « montants identiques à ceux distribués en 2001 », visant garantir un montant minimal.
CC des Communes du Sud Ouest de Rennes (ACSOR)	Enveloppe de DSC garantie à 95%.

Cette accoutumance des élus communaux à la DSC n'a pas été réellement limitée par l'introduction, en 2004, d'un lien entre DSC et Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF). L'objectif de l'Etat, à travers la mise en place de cet indicateur, était d'inciter financièrement les communautés à renforcer leur intégration, c'est-à-dire à développer les compétences communautaires et à diminuer les versements financiers directs aux communes. De fait, le CIF mesure le poids de la fiscalité du groupement affecté à l'exercice effectif des compétences communautaires, par rapport à la masse de la fiscalité générée sur l'ensemble de son périmètre d'action. Il conditionne, très partiellement, la répartition des montants de dotation globale de fonctionnement (DGF) versés par l'Etat aux EPCI. En reversant une DSC très importante par rapport au budget global, un EPCI voit son coefficient d'intégration fiscale baisser. Cela lui porte en théorie préjudice du point de vue de la DGF versée par l'Etat. Mais la carotte est apparue bien insuffisante, en comparaison du préjudice subi par les communes (perte de DSC), pour inciter les EPCI à baisser la part DSC.

Dans plusieurs sites étudiés, l'interrogation, de nature rétrospective ou prospective, se fait jour sur la compatibilité d'une augmentation de la DSC avec une montée en puissance des compétences communautaires, et donc des charges afférentes. A l'ACSOR, l'hypothèse d'une forte révision à la baisse de la DSC a été abandonnée suite à de savants calculs qui faisaient apparaître qu'une sévère diminution de la DSC apporterait une revalorisation de la dotation pour l'EPCI bien modeste au regard des pertes de DSC subies par les communes. Le même calcul a prévalu chez les conseillers de la CC de Moyenne Vilaine. A la CA du Pays d'Aix, la mise en place du CIF n'a eu aucun impact tant le fait d'avoir un « bon CIF » représente une goutte d'eau dans le budget communautaire : « Le CIF, ça ne représente rien du tout. C'est un indicateur qui ne sert à rien » (Vice-Président aux finances de la CPA).

Jusqu'à présent, il a été possible de satisfaire les maires des communes membres en matière de DSC tout en poursuivant l'intégration communautaire dans la mesure où la mandature 2001-2008 a été caractérisée par des fortes progressions des produits de TP<sup>15</sup>. Dans le même temps, les charges communautaires liées à l'exercice des compétences transférées n'étaient pas encore très lourdes. Les enveloppes consacrées à la DSC ont donc fortement crû. Cette tendance nationale est très nette dans notre échantillon.

**Tableau 3 - Evolution des montants de DSC durant la mandature 2002-2008**

Nom de l'EPCI	Enveloppe DSC 2002	Enveloppe DSC 2004	Enveloppe DSC 2008	Progression de la DSC en % sur la période
CA du Pays d'Aix	24,4 M€	27,5 M€	36,5 M€	+ 150 %
CA Vitré communauté	1,2 M €	2,4 M €	5 M€	+ 417 %
CC du pays de Chateaugiron	486 000 € (2003)	355 000 €	1,1 M€	+ 226 %
CC Lamballe communauté	Non renseigné	2,2 M €	2,2 M€	0% <sup>16</sup>
CC Erdres et Gesvres (CEGE) <sup>o</sup>	446 471 €	399 510 €	647 746 € (2007)	+ 145%
CC de Moyenne Vilaine (CCMV)	320 000 €	395 000 €	785 000 €	+ 245%
CC des Communes du Sud Ouest de Rennes (ACSOR)	1,3 M€	1,5 M €	2,3 M€	+ 177%

<sup>15</sup>« Les aisances budgétaires de la communauté n'ont pas eu de limites sur cette période 2001-2008. On a pu mener de front une politique communautaire significative et, dans le même temps, servir aux communes une DSC importante mais qui n'a pas augmenté en proportion. » Directeur Général des Services, CA du Pays d'Aix.

<sup>16</sup> Cette absence de progression de la DSC au sein de la CC de Lamballe s'explique par l'adoption du régime de la fiscalité mixte par cet EPCI. En effet, faire le choix de ce régime fiscal implique un gel de l'enveloppe de la DSC.

---

En tout état de cause, s'il est possible de « désaccoutumer » les communes à la DSC, l'opération ne peut se faire qu'en douceur. Le nouveau Président de l'ACSOR, élu en 2008, qui souhaitait redynamiser les projets communautaires, a dû se résoudre à agir par petits pas en proposant une baisse très progressive de la DSC (5% par an contre celle de 10% initialement proposée) étalée sur l'ensemble de la mandature. A la CA du Pays d'Aix-en-Provence, l'annonce par Nicolas Sarkozy en février 2009 de la suppression de la taxe professionnelle a conduit le Vice-Président aux Finances de la CPA à proposer de manière prudente un gel de la DSC de façon à anticiper une stagnation future des recettes communautaires. L'évolution ne peut être que très progressive de manière à permettre aux communes d'adapter et de coordonner leurs comportements fiscaux.

Nous venons de souligner que l'existence et les modalités de répartition de la DSC sont, en partie, commandées par une logique de satisfaction des intérêts communaux. Mais dans le même temps, ce sont les communes elles-mêmes qui finissent par se rendre dépendantes de l'EPCI. Et ce d'autant plus que l'observation empirique, avec les mécanismes de garantie, révèle une véritable institutionnalisation de la DSC alors qu'en droit son montant est librement défini chaque année au sein de l'EPCI. A l'instar des phénomènes bien connus de dépendance au sentier, l'adaptation des comportements rend extrêmement compliquée toute marche arrière. L'ordre communautaire ménage les communes membres en même temps qu'il s'impose à elles. Si la période de mise en place de la DSC est surveillée par les maires, l'analyse qualitative montre que le partage de la DSC se routinise à mesure que se stabilisent les frontières du groupement intercommunal tant géographiques qu'en terme de compétences. Le suivi de la DSC est alors complètement assuré par un cercle restreint d'acteurs : vice-président aux finances, fonctionnaires territoriaux, quelques maires membres de la commission des finances.

Aussi, ce qui caractérise l'échange politique entre communes et communauté en matière de DSC pourrait être résumé de la sorte : les représentants des communes acceptent de jouer le jeu intercommunal en faisant relativement confiance à l'institution ; en contrepartie, la communauté donne des gages pour instaurer cette confiance et lisser l'incertitude, notamment financière qui plane sur les marges de manœuvre financières des communes. Sur la période étudiée, économiquement faste, ménagement des intérêts communaux et extension de l'intégration communautaire sont allés de pair.

*Une approche de la construction intercommunale  
en terme d'interdépendance*

Le partage de la DSC ne se résume pas à une opposition frontale et univoque entre des maires égoïstes défendant leur intérêt municipal et une vertueuse institution intercommunale en construction. En effet, ces intérêts apparaissent interdépendants, enchevêtrés davantage qu'en concurrence. Trois séries de facteurs nous permettent d'alimenter la thèse d'une inté-

gration par l'interdépendance : le métissage institutionnel des acteurs, leur rationalité limitée face à l'incertitude, l'importance accordée aux enjeux socio-économiques qui caractérisent le territoire intercommunal.

L'opposition tranchée entre intérêts communaux et intérêt communautaire bute en premier lieu sur la superposition, pour de très nombreux élus, des identités communales et intercommunales. L'approche stratégique centrée sur l'intérêt des acteurs est basée sur l'hypothèse selon laquelle les caractéristiques sociologiques des acteurs détermineraient de manière univoque et constante leur intérêt et donc leur mode d'intervention. Or, ne peut-on pas penser, à l'instar du DGS du Pays d'Aix que « ceux qui s'activent beaucoup pour leur commune sont aussi ceux qui s'activent pour la communauté ». Dès lors que les vice-présidences sont partagées pour faire en sorte que chaque commune ou presque soit représentée, dès lors que ce sont les élus municipaux qui composent la commission des finances, le bureau et bien sûr le conseil communautaire, comment rendre opératoire ce clivage d'intérêt entre commune et communauté ? A l'instar de ce qui a pu être mis à jour par les études européennes, on observe une sorte de « fusion » des élites communales et intercommunales, un métissage institutionnel, une convergence liées à leurs interactions fonctionnelles.

De plus, si les lignes de partage entre les intérêts communaux et l'intérêt communautaire ne sont pas nettes, c'est aussi parce que les intérêts en présence sont eux-mêmes flous et la rationalité des acteurs limitée. En effet, les acteurs en présence dans les processus de construction communautaire évoluent dans un univers de forte incertitude institutionnelle et financière au sein duquel il n'est pas aisé d'adopter une stratégie claire en fonction d'un intérêt bien identifié. Certains maires nous ont confié s'être essayé à tout calculer, à tout anticiper lors de leur adhésion à un groupement intercommunal à TPU, faisant appel pour ce faire à des cabinets de consultants spécialisés, afin de ne plus avoir le sentiment d'avancer en « marchant sur un fil avec les yeux bandés ». Le principal résultat qu'ils en tirent c'est que personne n'était en mesure d'évaluer précisément l'évolution des paramètres de choix et ce qu'il s'agisse des représentants communaux ou intercommunaux. L'intercommunalité est par nature un espace de gouvernement incertain au sein duquel le fameux « pot commun » intercommunal n'est qu'un pari sur la croissance future et hypothétique de la taxe professionnelle. Si intégrer une intercommunalité à fiscalité propre est source d'incertitude (Kerrouche, 2008), pratiquer l'intercommunalité et s'y socialiser serait finalement le meilleur moyen pour les élus communaux de la réduire. Cet intérêt commun à réduire l'incertitude aurait donc des effets coopératifs et participerait à la construction d'une capacité d'action collective (Pinson, 2009 ; Ségas, 2009).

Enfin, le souci de situer le territoire communautaire face aux territoires concurrents, de promouvoir ses ressources, de mettre en valeur son identité s'avère être un puissant moteur de l'intégration communautaire. De fait, l'évolution des intérêts et des positions des élus en matière de DSC et les compromis communautaires arrêtés témoignent de l'importance accordée par les élus aux caractéristiques socio-économiques des territoires com-

munaux qu'ils représentent. La variable partisane ne donne pas lieu à la structuration d'une majorité et d'une opposition ou à la constitution de groupes au sein du conseil communautaire qui serait assortie d'une discipline de vote<sup>17</sup>. Pour certains, cet effacement du clivage partisan reflète l'union des maires dans la défense de leur intérêt corporatiste. A nos yeux, on peut y voir le poids des variables socio-économiques et de la dimension fonctionnelle de l'intercommunalité. On constate en effet, lors des entretiens, que les maires se présentent systématiquement en mentionnant qu'ils sont « maire de la ville-centre », « maire d'une petite commune pauvre en Taxe Professionnelle », « maire d'une commune fiscalement riche mais devant faire face à de fortes charges compte tenu des caractéristiques de sa population », maire d'une commune de « l'ancien bassin minier ». Ce sont ces variables socio-économiques et spatiales, explicitées par les maires pour qualifier la spécialisation communale qui structurent les débats autour de la définition des priorités communautaires et les alliances dès lors qu'il s'agit de défendre tel ou tel critère de répartition de la DSC. L'intercommunalité est donc bien politique. La variable partisane, secondaire mais pas accessoire, y a du sens dans la mesure où l'appartenance politique des élus reflète l'histoire socio-économique et la sociologie communale.

Aussi, s'il existe autant de dispositifs de partage de la DSC que de groupements intercommunaux, c'est que cette DSC, conséquence du passage en TPU, donne à voir une construction sur mesure et ajustable de l'intercommunalité. La succession des choix effectués, relatifs à la TPU, à l'instauration d'une DSC, puis aux modalités de partage de la DSC s'apparente à des tournois au sein desquels, au fil des manches, le nécessaire ménagement des communes débouche sur la construction d'un ordre communautaire. L'institutionnalisation de l'intercommunalité, les politiques communautaires et les instruments techniques déployés par la « machine » communautaire constituent donc une structure d'opportunité cognitive et normative, pour des acteurs réflexifs, qui peut non seulement avoir des effets sur l'action publique mais aussi des effets politiques sur la recomposition des alliances localisées oeuvrant à la construction d'un projet, d'une identité et d'une solidarité territoriales. Dès lors, quels sont les registres de la solidarité territoriale qui parviennent à faire consensus à l'issue du tournoi ?

### **Sens de l'intégration et substance du consensus communautaire**

Pour les intergouvernementalistes à l'échelle européenne et les communalistes à l'échelle intercommunale, les consensus communautaires ne sont au mieux que les plus petits dénominateurs communs sur lesquels les membres ont réussi à s'accorder, au pire des faux-semblants. Le régime de consensus intercommunal traduirait d'une part le poids des intérêts com-

<sup>17</sup> La variable partisane n'est structurante que dans quelques situations marginales et vis à vis de certaines formations politiques avec lesquelles les élus considèrent qu'il n'est pas possible ou pas souhaitable d'arriver à s'entendre. Par exemple, au sein de la CA du Pays d'Aix, la variable partisane a pesé vis-à-vis de la municipalité FN à Vitrolles. Cette commune n'avait alors plus de vice-présidence et n'était plus représentée au sein de l'EPCI.

munaux avides de subsides communautaires et d'autre part, une dépolitisation autorisant les arrangements de coulisse entre pairs (Desage, 2009). Sans sombrer dans un angélisme béat, il nous semble que les consensus communautaires peuvent aussi refléter une vision globalement partagée du présent et de l'avenir souhaitable d'un territoire. Nettement, dans les négociations entourant le partage de la DSC, des situations communales spécifiques sont collectivement identifiées comme appelant une solidarité communautaire. A côté des registres admis comme légitimes de la solidarité intercommunale, la construction du bien commun communautaire élude ou bute sur certains aspects de la solidarité intercommunale.

*Quatre profils de communes appelant  
une réponse communautaire « solidaire »*

Le partage de la DSC révèle l'importance des dimensions socio-économiques du territoire dans la fabrique du consensus. L'analyse fine des critères de partage de la DSC donne en effet à voir un certain nombre de priorités relatives à l'organisation du territoire intercommunal. L'analyse spatiale peut être utilement convoquée pour expliquer que les arbitrages relatifs à la DSC sont fonction de l'organisation du territoire et de la spécialisation fonctionnelle des communes. Les enjeux et les avancées du partage des ressources s'expliquent en effet par le nombre de communes membres, l'aire spatiale, la polarisation ou la dispersion des activités et des populations, la proximité d'autres pôles, etc. Ce sont là des éléments qui participent fortement de l'organisation territoriale. Autrement dit, le consensus obtenu en matière de solidarité autour du partage de la DSC révèle un consensus plus large relatif à l'organisation du territoire intercommunal qui imprègne également les politiques communautaires. Ces arbitrages en matière de DSC sont associés à l'énonciation discursive d'un bien commun. On peut voir dans cette communication intercommunale une opération à caractère proclamatoire. On peut néanmoins prendre ces discours au sérieux dès lors qu'ils ont un caractère performatif : ils permettent d'asseoir des consensus encore fragiles. « La pérennité des construits territoriaux visant le bien commun exige un certain degré de valorisation et de diffusion des accords obtenus » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998, p.63). Quatre registres émergent fortement.

De manière très explicite, les petites communes riches en Taxe Professionnelle, accueillant des établissements exceptionnels sur leur territoire<sup>18</sup>, ne peuvent prétendre conserver l'intégralité de la croissance des recettes fiscales issues du développement économique dans une intercommunalité à Taxe Professionnelle Unique. D'ailleurs, les groupements intercommu-

---

<sup>18</sup> Un établissement est considéré comme exceptionnel lorsque ses bases de taxe professionnelle, rapportées à la population de la commune d'implantation, sont supérieures à deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant au niveau national.

naux ne font que poursuivre une politique de plafonnement et d'écrêtement antérieurement prise en charge par le biais des Fonds Départementaux de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FDPTP)<sup>19</sup>. Cette catégorie de commune réclame logiquement un déplafonnement de la DSC afin de récupérer une partie du dynamisme de leur Taxe Professionnelle. Souvent isolées au regard de leur profil socio-économique, ces communes n'obtiennent pas gain de cause. Il est considéré comme « juste » qu'elles financent la solidarité territoriale en partageant les bénéfices de la croissance économique localisés sur leur territoire.

En second lieu, au nom de « l'équilibre du territoire », la DSC se doit d'organiser une redistribution des richesses en direction des communes fiscalement pauvres en Taxe Professionnelle et ce quelles que soient les caractéristiques socio-économiques des habitants de la commune. De fait, les petites communes font l'objet d'une attention particulière sur la plupart des terrains observés. Au sein de l'ACSOR, une part équivalente à 40% de la DSC est accordée aux communes dont la TP par habitant est inférieure à la moyenne communautaire. A la CA du Pays d'Aix, les communes ayant une DSC inférieure à 50 000 euros voient leur DSC doubler. Si la DSC doublée reste inférieure à 50 000 euros, il est automatiquement attribué à ces communes une DSC minimale de 50 000 euros, localement dénommée « DSC Smic ». Au sein de la CC de Moyenne Vilaine, une partie de la DSC est distribuée également à hauteur de 1% par commune, quelles que soient les caractéristiques de la commune. Ces choix sont peu coûteux pour l'EPCI mais peuvent être décisifs à l'échelle du budget des petites communes. L'effet pervers peut être une désincitation au développement économique, source de richesse pour la communauté mais potentiellement source de nuisances à l'échelle de la commune. Globalement, ce partage de la DSC favorable aux petites communes peu pourvues en Taxe Professionnelle permet de soutenir les territoires ruraux et/ou classés d'autant que ces derniers peuvent avoir à supporter des charges liées au développement d'un tourisme rural prisé de citadins souhaitant se « mettre au vert ».

En troisième lieu, la DSC se doit de participer à l'organisation d'une redistribution des richesses en direction des communes qui connaissent un dynamisme de peuplement nettement supérieur à leur dynamisme économique. Cette configuration est un élément fort de structuration de l'intérêt communautaire sur le territoire de coopération. Qu'elles soient dites « intermédiaires » à la CA de Vitré, « moyennes » au sein de l'ACSOR, partout, il y a consensus pour mettre en place une solidarité à l'attention des communes périurbaines qui connaissent une croissance démographique forte appelant des équipements publics (crèches, écoles, équipements sportifs, ...) sans disposer des ressources correspondantes en activité économique. Cette

---

<sup>19</sup>« Alimentées par une part de taxe professionnelle, les ressources de ces fonds sont ensuite réparties par les conseils généraux, dans l'objectif de réduire des écarts de richesses ou de charges entre collectivités territoriales ou leurs groupements. » Source : <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>

solidarité peut être déployée à travers le partage de la DSC par le biais des critères de population, du nombre de logements sociaux, de la population scolarisée et des dispositions diverses visant à doter les communes en fonction des charges auxquelles elles font face. Ainsi, au sein de la CCEG, intercommunalité périurbaine jouxtant la Communauté Urbaine de Nantes, la DSC vient rétribuer les efforts des communes en matière de politique de la petite-enfance/Jeunesse (figure 3). Au-delà de la DSC, ce décalage entre dynamisme économique et dynamisme du peuplement appelle le développement de politiques communautaires. Ainsi, les communes périurbaines de la CA du Pays d'Aix ont bénéficié d'un fort développement de la desserte en transport public communautaire ; les communes « moyennes » de l'ACSOR, qui voient leur DSC dorénavant diminuer, sont dans l'attente d'une meilleure intégration communautaire qui répondra à leurs besoins en

**Tableau 4 - Quand la DSC vient soutenir les efforts des communes périurbaines qui connaissent une forte dynamique de peuplement. L'exemple de la CC Erdres et Gesvres, jouxtant la CU de Nantes.**

Objectif assigné à la DSC	Déclinaison des critères de répartition
<p>Une part de la DSC est destinée à soutenir les actions menées par les communes dans l'exercice des compétences Petite enfance-jeunesse.</p> <p>Une « part prioritaire » de DSC « temporaire et versée jusqu'en 2007 destinée à compenser les accroissements de charge subis par certaines communes</p>	<p>L'EPCI verse aux communes via la DSC :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>110€ par heure hebdomadaire d'animateur permanent de maisons des jeunes</li> <li>60,60€ par heure de travail d'un animateur RAM ;</li> <li>15€ par potentiel hebdomadaire d'accueil en halte garderie, multi-accueil ou crèche</li> </ul> <p>Cela concerne des communes, entrées tardivement au sein de l'EPCI, qui supportent la charge de gros équipements sportifs communaux, non transférés à la communauté, alors même que ces équipements ont une évidente vocation supracommunale.</p>

Enfin, il est considéré comme légitime que la DSC participe à une redistribution des richesses afin de compenser les charges de centralité supportées par les villes-centres. L'éventail des solutions est plus restreint. Le plus souvent, le critère « population » est pondéré d'un coefficient qui augmente avec la taille de la commune. Comme pour les communes dites intermédiaires, la DSC donne à voir une priorité consensuelle dont la prise en charge est fortement relayée par l'exercice des compétences communautaires et la localisation des équipements publics qui en découle.

Ainsi, le consensus obtenu en matière de solidarité autour du partage de la DSC révèle un consensus plus large relatif à l'organisation du territoire intercommunal, en tant que territoire fonctionnel. Ce résultat n'aurait pas été aussi saillant si notre échantillon avait été moins vaste et moins varié. De plus, les quatre registres légitimes de la solidarité territoriale qui émergent des pratiques et des discours des groupements intercommunaux font consensus à la condition qu'ils soient plus ou moins combinés. Les petites communes n'acceptent, par exemple, l'argument des charges de



---

centralité de la ville centre que si, dans le même temps, elles obtiennent la reconnaissance de leur pauvreté en Taxe Professionnelle. Soulignons que les arbitrages vont tendre à devenir de plus en plus contraints sous les effets conjugués attendus du ralentissement de la croissance économique (et donc des ressources de la communauté) et de l'accroissement des charges liées au développement des politiques communautaires.

Le partage de la DSC donne donc bien accès aux priorités intercommunales en matière d'organisation solidaire du territoire. Si la construction négociée du bien commun intercommunal produit quatre registres consensuels de la solidarité territoriale, elle élude implicitement ou en masque d'autres aspects.

#### *Une solidarité relative*

Parmi les questions en arrière plan, une critique forte qui peut être faite à l'intercommunalité dans sa vocation à promouvoir la solidarité territoriale consiste à interroger la nature de son périmètre. En effet, tout se jouerait, en amont, dès la définition du périmètre du territoire intercommunal. Analysant la nature des appariements intercommunaux, P. Estèbe et M. Talandier (2005) cherchent à savoir si les EPCI en TPU des aires urbaines de plus de 100 000 habitants sont homogames (ils regroupent alors des communes dont les revenus moyens par habitant sont semblables ; la solidarité y est dite mécanique) ou hétérogames (les revenus moyens par habitant sont plus disparates ; cette solidarité basée sur la différence est dite organique). Les résultats obtenus montrent que les regroupements comportant la ville-centre de l'aire urbaine sont très fréquemment hétérogames. A mesure que les EPCI deviennent périphériques, ils deviennent plus homogames. Ainsi, si la très grande majorité de la population vit dans des EPCI hétérogames, une minorité (communes au profil « riches et cadres » et à l'autre extrémité, commune au profil « retraités ou pauvres et retraités ») se regroupe dans des EPCI très spécialisés voire exclusifs.

Ces résultats pointent le fait que la richesse en TP ne constitue pas un indicateur complet du niveau de richesse de la commune. Ainsi, une commune très bien dotée en Taxe Professionnelle peut accueillir des populations socialement pauvres. A l'inverse, une commune résidentielle pauvre en TP peut accueillir une population socialement huppée. Aussi, les flux de redistribution intercommunale allant des territoires riches vers les territoires pauvres en TP ne se feraient pas nécessairement depuis les habitants riches vers les habitants pauvres. De ce point de vue, P. Estèbe souligne les limites de l'approche territoriale en affirmant que « *telle qu'elle est aujourd'hui conçue, et portant essentiellement sur la fiscalité directe des entreprises et non sur celle des ménages, il n'est pas certain que la redistribution territoriale soit une bonne chose pour les populations les plus pauvres* » (Estèbe, 2004). Ce raisonnement, sans être inexact, mérite toutefois d'être nuancé. D'une part, ce raisonnement véhicule une confusion quant au mécanisme de TPU. Rappelons en effet que ce qui est mis en commun lors de l'adoption du régime de TPU, n'est pas la Taxe Professionnelle, mais plus précisément la croissance future de la TP. Certes, le fait que le

pot commun intercommunal porte sur les flux et pas sur les stocks limite l'ampleur de la solidarité territoriale. Mais la conséquence de ce choix initial est que la variable à prendre en compte pour l'analyse n'est finalement pas tant le niveau de richesse en TP des communes que son évolution dans le temps. D'autre part, nous avons vu précédemment que le partage de la DSC obéit toujours, pour partie, à des critères qui intègrent indirectement les caractéristiques socio-économiques des ménages : pourcentage de logement sociaux sur la commune, critère de population corrigé à l'inverse de la richesse financière par habitant par exemple.

En creux, cette discussion aboutit à poser la question de l'intégration des impôts ménages dans les ressources intercommunales. La mise en place d'une fiscalité mixte et l'articulation entre la péréquation effectuée via la mise en place de la TPU et les impôts ménage des communes est, de fait, une question en suspens. Dans un régime fiscal de TPU, la communauté prélève la Taxe Professionnelle et les communes continuent de prélever les impôts dits « ménages », soit la Taxe d'Habitation, la Taxe Foncière sur les propriétés bâties et la Taxe Foncière sur le non bâti. Or, les communes peuvent avoir tendance à utiliser la DSC de manière à se dégager des marges de manœuvre financières du point de vue de leurs impôts ménage pour les diminuer ou, plus souvent, pour ne pas les augmenter et ce qu'elles soient socialement riches ou pauvres. Ce faisant, en raison d'un mécanisme qui lie le taux de TPU communautaire au taux des impôts ménage votés par les communes, l'EPCI ne peut pas augmenter le taux de TP communautaire si les communes n'augmentent pas leurs impôts ménages. Surtout, la TPU s'est imposée tant que les communautés prenaient essentiellement en charge la politique de développement économique (les Zones d'activités communautaires). Mais compte tenu du développement des politiques communautaires tournées vers les services à la population, l'EPCI pourrait prétendre prélever une partie des impôts sur les ménages.

Dans un tel contexte, ce régime de fiscalité mixte (TP et impôts ménages) est perçu par de nombreux EPCI comme une suite logique à la mise en place de la Taxe Professionnelle Unique. Il permettrait de limiter le fait que les communes connaissant une forte dynamique de croissance de leur TP mais socialement pauvres financent les politiques publiques communautaires de services à la population des communes dont la TP est peu dynamique mais socialement riches. Dans notre échantillon, un groupement intercommunal (Lamballe communauté) a fait ce choix de la fiscalité mixte. Il s'explique par le fait que cette communauté est très intégrée du point de vue des compétences exercées et se traduit par un gel de l'enveloppe de DSC à se répartir à compter de la date de passage en fiscalité mixte.

## **Conclusion**

Au terme de cette analyse portant sur la construction locale des modalités de distribution d'une ressource communautaire, la DSC, entre communes membres, quels enseignements pouvons nous tirer ? Méthodologiquement, nous avons fait le pari, dans une approche micro privilégiant la mise en oeuvre, d'investir un objet de recherche impliquant des incursions disci-

---

plinaires du côté des sciences économiques et des finances locales. Nous en sortons conforté dans l'idée selon laquelle, d'une part les résultats obtenus dans d'autres communautés scientifiques méritent d'être injectés pour alimenter les controverses disciplinaires et, d'autre part les questions de science politique centrées sur la légitimation et le sens de l'action publique méritent d'être abordées en accordant une place décisive aux dispositifs techniques qui accompagnent la mise en œuvre et la négociation quasi continue qui l'accompagne (Reigner, 2007).

Ces partis-pris ne sont pas sans incidence sur les résultats obtenus. Alors qu'une tonalité critique domine les travaux portant sur l'intercommunalité en France, nous avons ici cherché à montrer les ressorts de l'intégration « en train de se faire ». En dépit des divergences d'intérêts entre communes et entre communes et communauté, la machine communautaire parvient néanmoins à se déployer. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer. Nous avons montré que la distribution de la DSC sur mesure et ajustable est le fruit d'un processus multilatéral de négociation au sein duquel l'ensemble des communes membres a la possibilité de peser. Ce ménagement des intérêts communaux est une condition de l'acceptation de l'ordre communautaire. Ce faisant, les représentants des communes acceptent de rentrer dans le jeu, de s'y socialiser et deviennent progressivement dépendants de la communauté. Une fois le processus enclenché, l'intégration est alimentée par le métissage institutionnel qui brouille les lignes de partage entre les différents intérêts en présence, par la rationalité limitée face à l'incertitude qui, elle, brouille les intérêts en tant que tels, et par l'importance accordée collectivement aux enjeux socio-économiques et fonctionnels de l'espace intercommunal qui constitue le socle sur lequel se construit progressivement un intérêt communautaire.

De fait, la substance des consensus communautaires reflète une vision globalement partagée du présent et de l'avenir souhaitable du territoire intercommunal dans un contexte considéré par les édiles comme concurrentiel. Cet avenir projeté, et avec lui la spécialisation fonctionnelle communale au sein de l'espace communautaire, sont de puissants moteurs dans la structuration des conflits, des négociations et des alliances qui accompagnent le partage de la DSC. L'intercommunalité est donc bien politique. La variable partisane, secondaire mais pas accessoire, y a du sens dans la mesure où l'appartenance politique des élus reflète l'histoire socio-économique de la commune et la sociologie de ces habitants.

## BIBLIOGRAPHIE

Arpaillanges C. et al. (2001), « Communauté Urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement. Négociations contraintes dans une confédération de communes », in F. Baraize, E. Négrier (dir.), **L'invention politique de l'agglomération**, Paris, L'Harmattan, 67-97.

Caillosse J., Le Lidec P. et R. Le Saout, « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », **Pouvoirs locaux**, 2001.

Caillosse J. (2002), « « Intérêt communautaire » : casse-tête juridique et aubaine politique », **Pouvoirs locaux**, 52, 17-22.

Desage F. (2005), « **Le «consensus» communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)** », Thèse de science politique, Université de Lille 2.

Desage F. (2006), « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », **Lien social et politiques**, 56, 149-163.

Desage F. (2009), « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux », **Politix**, 22, 133-161.

Estèbe P. (2004), « Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France », **Lien Social et Politiques**, RIAC, n°52, 13-25.

Estèbe P., Talandier M. (2005), **La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain**, rapport au PUCA, programme « polarisation sociale de l'urbain et services au public », octobre.

Gaxie D. (1997), « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de l'intercommunalité » dans CUI-RAPP, **L'intercommunalité. Bilan et perspectives**, Paris, Puf, 25-49.

Gilbert G., A. Guengant (2004), « Évaluation de la performance péréquatrice des concours de l'État aux communes », **Economie et statistiques**, 373, 198-210.

Gilbert G., Guengant A. (2008), « Le rôle péréquateur de l'intercommunalité : effets redistributifs entre communes au sein des communautés », **Les notes territoriales de l'ADCF**, octobre.

Guengant A., Leprince M. et D. Ferreira (2006), **Les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire**, Rapport pour la Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur, 45 pages, 2006.

Guéranger D. (2003), **La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)**, thèse de science politique, IEP de Grenoble.

Guy C., Givord L. (2004), **Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire**. Editions de L'Aube.

---

Kerrouche E. (2008), « Gouverner les espaces incertains : le cas des structures intercommunales en France », dans Berthet T., Costa O., Gouin R., Itçaina X., Smith A. (dir.), **Les nouveaux espaces de la régulation politique**, Paris, L'Harmattan, 13-20.

Lascoumes P., Le Bourhis J.P. (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identité d'action et procédures », **Politix**, 11 (42), 37-66.

Lequesne C., Smith A. (1997), « Union Européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », **Cultures & conflits**, 28, 7-31.

Le Cacheux J. (2005), « Budget européen : le poison du juste retour », **Notre Europe, Etudes et Recherche**, n°41.

Le Lidec P. (1997), « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République : rapports de force et compromis », in Le Saout R. (dir.), **L'intercommunalité - Logiques nationales et enjeux locaux**, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Le Saout R. (2000), « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », **Revue française de science politique**, 50, 3, 439-461.

Moravcsik A. (1993), « Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalism approach », **Journal of Commun Market Studies**, 31, 4, 473-524.

Ségas S. (2009), « Les enjeux politiques de l'instrumentation territoriale de l'action publique de développement : le cas du 'pays basque' (1992-2002) », in Boino P., Desjardins X. (dir.), (2009), **Intercommunalité : politique et territoire**, La Documentation française, 155-165.

Smith A. (1996), « La commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ? », **Revue Française de Science Politique**, 46 (3), 474-495.

Pinson G. (2009), **Gouverner la ville par projet**, Presses de Sciences Po.

Reigner H. (2007), « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique », in Faure A., Négrier E. (dir.), **Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale**, Paris, L'Harmattan, collection logiques politiques, 114-119.