



*Groupement de
Recherches
Economiques et
Sociales*
<http://www.gres-so.org>

Cahiers du GRES

L'acceptation des dérapages de l'intercommunalité en France : une manière détournée d'établir les fondements d'une fusion implicite entre communes ?

Olivier THOMAS

LEREPS – GRES

olivier.thomas@univ-tlse1.fr

Cahier n° 2008 - 12

Juin 2008

L'acceptation des dérapages de l'intercommunalité en France : une manière détournée d'établir les fondements d'une fusion implicite entre communes ?

Résumé

A partir du constat de non respect de la loi et de son esprit par les créateurs de groupements à fiscalité propre (GFP) depuis 1999, cet article cherche à mettre en évidence les raisons pour lesquelles les pouvoirs publics se sont accommodés d'une telle situation. Dans un premier temps, nous présentons ces libertés prises par les élus locaux à l'aide de deux exemples : la détermination de l'intérêt communautaire du GFP d'une part, et celle de son périmètre d'autre part. Puis, nous défendons l'idée que, par son laisser faire et une habile politique d'incitation financière, l'Etat français a en fait opté pour une stratégie de contournement de l'inertie des élus locaux, en vue d'œuvrer, à long terme, de façon tacite et indirecte, en faveur d'un objectif supérieur : celui de la fusion de communes et de la réduction de leur nombre.

Mots-clés : intercommunalité ; groupements à fiscalité propre ; économie publique locale ; fusion ; incitation fiscale

Non interference in the creation of French metropolitan areas: an indirect way to implicitly merge cities?

Abstract

Considering that the French metropolitan area makers decided not to respect the 1999's law and its spirit, this paper intends to highlight the reasons why the French State accepted this situation so easily. First, the degrees of freedom taken by local elected actors are stressed thanks to two examples : the determination of the list of common tasks on the one hand, and the choice of the boundaries of the metropolitan area on the other hand. Then, the idea that the French State, thanks to its non interference and to fiscal incentives, has chosen to go round local inertia with a tacit and indirect strategy is contended. The final long term goal would concern the will to reduce, in spite of the numerous opponents, the number of French cities.

Keywords: French metropolitan areas; urban communities with own taxes; local public economics; merger; fiscal incentives

JEL : H30 ; H73 ; R51

L'architecture territoriale française est bien connue pour son morcellement et la (trop) faible taille de ses unités. Parmi les 36778 communes françaises¹, 92% d'entre elles ont en effet moins de 3500 habitants et ne rassemblent qu'un tiers de la population nationale, tandis que 28% ont moins de 200 habitants (Demazière 2005). Au 1^{er} janvier 2005, La France comptait autant de communes que l'UE à 15, ou encore 40% du nombre de communes de l'UE à 25 (Buisson 2005). Le contraste vis à vis de nos voisins européens est saisissant. A population globalement comparable, l'Italie rassemble 4,5 fois moins de communes que la France, tandis que l'Allemagne, nettement plus peuplée, ne compte que 14865 communes, après avoir divisé par trois le nombre de communes ouest-allemandes entre 1965 et 1977².

Des réformes ont été menées dans de nombreux pays, mais elles tardent encore à émerger en France. Le morcellement français provient d'un ancien héritage de l'Assemblée Constituante de 1789, époque à laquelle on avait délimité les communes à partir des 44000 paroisses existantes. Aujourd'hui, avec la croissance de la population et sa concentration dans un nombre réduit d'aires urbaines, la question de la suppression de cette architecture territoriale désuète se pose de façon récurrente. Pourtant, toutes les tentatives de réduction significatives du nombre de communes ont à ce jour échoué. A défaut, il a été décidé de mettre l'accent sur la construction de territoires intercommunaux, en vue d'agréger une population suffisante, notamment pour bénéficier d'économies d'échelle dans la production de services publics locaux (Madiès 1997, Leprince 2002, Paty 2006).

Ce parti pris de l'intercommunalité est une voie relativement ancienne, puisque syndicats intercommunaux (1890) et districts (1959) avaient été créés depuis plusieurs décennies. Mais avec la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement) s'est manifestée la volonté de franchir un palier supplémentaire, en développant l'intercommunalité de projet ainsi que le principe d'une taxe professionnelle unique (TPU), notamment pour réduire les situations de concurrence fiscale stérile à l'intérieur d'une même agglomération (Klopfer 2002).

Avec le faible recul dont nous disposons à ce jour, peut-on affirmer que cette dernière étape de la construction intercommunale a été couronnée de succès ? Oui si l'on se réfère au taux de couverture du territoire national par des groupements à fiscalité propre (GFP) qui se sont multipliés depuis 1999 ; non si l'on accorde davantage d'importance à l'esprit de cette loi qu'à sa lettre. Un examen des circonstances ayant entouré la création de bon nombre de GFP révèle en effet le creusement d'un fossé indéniable entre les règles de départ devant encadrer cette genèse des GFP et celles qu'on a appliquées dans les faits et qui ont présidé à leur création.

Pourtant, la communication institutionnelle des pouvoirs publics français est axée sur la mise en avant d'un progrès significatif de l'intercommunalité. On peut alors se demander si ce satisfecit en matière d'efficacité de la loi de 1999 n'est pas dû au fait que les objectifs visés n'étaient pas forcément ceux que l'on avait promus initialement. Ambitionnait-on réellement d'abandonner une intercommunalité « basique » de gestion pour privilégier une intercommunalité de « qualité », créatrice de projets, sur des territoires suffisamment vastes pour susciter des politiques de développement économique, de mutualisation des ressources, de péréquation, de réduction des inégalités ? Ou bien pouvait-on se satisfaire, comme il

¹ Soit une taille moyenne des communes françaises d'environ 1.600 habitants.

² Les efforts de restructuration de l'architecture territoriale les plus nets ont été observés en Suède, qui a réduit son nombre de communes de près de 90% entre 1940 et 1970.

semblerait que ce soit le cas actuellement, d'une seule progression de l'intercommunalité sur un plan strictement quantitatif ?

La thèse que nous défendrons est que les libertés prises lors de l'émergence des GFP depuis 1999 (ayant entamé la visée réellement intercommunale d'une partie non négligeable des GFP nouvellement créés) ne sont pas le fruit d'une négligence fortuite mais bien le résultat d'une stratégie intentionnelle. En fermant les yeux sur les libertés prises par les créateurs de GFP par rapport au cadre précis fixé par la loi, nous tenterons de montrer que l'Etat français a opté pour une stratégie de contournement de l'inertie des élus locaux, en vue d'œuvrer, à long terme, de façon tacite et indirecte, en faveur d'un objectif supérieur : celui de la fusion de communes et de la réduction de leur nombre.

Pour cela, nous détaillerons dans un premier temps comment les créateurs de GFP sont parvenus à pervertir l'esprit initial de la loi, en tirant le meilleur parti possible des faiblesses liées à son exécution dans deux domaines particulier : celui de la définition de l'intérêt communautaire du groupement, et celui de la détermination de son périmètre. Puis, nous soulignerons dans quelle mesure l'acceptation de ces comportements peut être perçue comme le moyen de poser les bases, de façon détournée et à long terme, de la réforme de l'architecture territoriale française qui n'avait jusqu'alors jamais pu voir le jour.

I : Intercommunalité : une construction aux fondements précaires

Lors de la naissance et de la création d'un GFP, deux points revêtent une importance toute particulière : l'étendue du territoire du futur groupement, et celle des compétences qu'il sera amené à exercer. Or précisément les groupements français ont fait preuve d'approximation et ont laissé apparaître des faiblesses patentes quand ils ont dû statuer pour délimiter chacune de ces deux frontières : d'une part celle de leurs compétences, en définissant leur « intérêt communautaire » ; d'autre part celle de leur territoire, en définissant géographiquement leur périmètre. Dans cette première partie, nous reviendrons successivement sur ces deux points et tenterons d'analyser dans quelle mesure de grandes libertés ont été prises dans ces deux domaines.

A : Des négligences patentes dans la définition de l'intérêt communautaire

Alors que la définition de l'intérêt communautaire par un GFP est l'un des actes fondateurs de son existence (1), nous verrons que dans ce domaine les groupements intercommunaux français ont fréquemment fait preuve de négligences et approximations (2) révélatrices, à ce moment là, de la faiblesse de leurs ambitions collectives (3)

1 : La définition de l'intérêt communautaire : entre nécessité et difficultés

Le succès quantitatif³ sans précédent initié par la loi du 12 juillet 1999 a rendu indispensable une nouvelle répartition des rôles et compétences, principalement entre GFP nouvellement créés et leurs communes membres. C'est dans ce contexte que la notion d'intérêt communautaire revêt toute son importance. Rappelons que l'intérêt communautaire délimite, pour une compétence donnée transférée à un GFP, les actions qui ont vocation à être

³ Au 1^{er} janvier 2008, 2583 GFP ont en effet été créés (DGCL 2008).

mises en œuvre par le groupement de celles qui demeurent dans la sphère d'intervention des communes membres, conformément aux principes de spécialité et d'exclusivité sur lesquels repose l'intercommunalité française⁴.

Se pose alors une question centrale : où doit-on précisément tracer cette frontière ? Est-il souhaitable d'opter pour une définition très extensive ou au contraire beaucoup plus restrictive ? Nombreuses sont les possibilités de fixer ce curseur de la compétence intercommunale entre les deux positions extrêmes suivantes, mais difficilement tenables : d'une part une conception minimaliste où le GFP se limiterait à une coquille vide dont le seul but serait de récupérer par pur opportunisme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) reversée aux communes membres ; d'autre part une conception très ambitieuse visant à rendre intercommunales le plus grand nombre de compétences possible, au risque de vider l'action des exécutifs municipaux de toute sa substance (Klopfers 2006).

Sans tomber dans l'une ou l'autre de ces positions radicales, la logique voudrait que les compétences les plus structurantes, les plus techniques et coûteuses, génératrices d'économies d'échelle, prenant naturellement appui sur un territoire faisant fi de l'étroitesse des périmètres communaux, liées au développement, à la cohésion sociale, à l'aménagement, entrent dans la définition de l'intérêt communautaire d'un GFP. Mais la réalité ne valide que trop rarement ce scénario basé sur le bon sens. Dans la mesure où l'intercommunalité française prend davantage la forme d'un choix « à la carte »⁵ que celle d'un menu imposé comme un carcan inconfortable, chaque GFP conserve sa liberté politique et stratégique en matière de définition de l'intérêt communautaire. Mais il est difficile d'afficher une prétendue fibre intercommunale sans prendre le soin, au préalable, de préciser avec rigueur et exactitude les contours de l'intérêt communautaire de son groupement.

Cette tâche liminaire et fondatrice est en effet indispensable pour cerner l'ampleur des transferts de compétences vers les GFP, et surtout pour avoir une idée des transferts de charges et de ressources financières que cela entraîne. Sans cela, comment calculer des attributions de compensation (AC) crédibles ? A quoi ressemblerait un GFP dont on aurait « omis » de définir les compétences, c'est à dire sa raison d'être, si ce n'est à une structure essentiellement fictive et virtuelle ?

2 : Intérêt communautaire : des approximations et négligences suspectes

C'est pourtant le choix en faveur duquel ont opté bon nombre de responsables de GFP, repoussant à une date indéterminée la définition de leur intérêt communautaire, ou alors se débarrassant du fardeau de ce dernier en le rédigeant négligemment. S'il paraît peu pertinent de créer une nouvelle structure sans lui assigner dès sa naissance un objet mûrement réfléchi au préalable, il est intéressant de mentionner que ce manque flagrant de rigueur n'a pu séduire de nombreux GFP que parce qu'il n'était pas prohibé par le législateur.

⁴ En vertu du principe de spécialité, un GFP ne peut exercer que les compétences qui lui ont été explicitement transférées. Le principe d'exclusivité interdit à celui qui s'est dépossédé d'une compétence de continuer malgré tout à l'exercer.

⁵ La liberté accordée dans ce domaine aux communautés de communes (CC) est plus grande que celle dont disposent les communautés d'agglomération (CA) et les communautés urbaines (CU). Tandis que les CC font appel aux conseils municipaux de leurs communes membres, les CA et CU font intervenir directement leur conseil communautaire pour la définition de l'intérêt communautaire.

La mansuétude de ce dernier est aussi étonnante que suspecte. Elle revient à entériner le fait que des groupements se créent spontanément pour récupérer l'incitation en matière de DGF promise à cet effet, sans pour autant s'astreindre à une justification de leur existence, à travers une liste des compétences qu'ils « ambitionnent » d'accomplir. L'absence de contrainte claire, dans la loi de juillet 1999, concernant la date à laquelle il convenait de définir l'intérêt communautaire d'un GFP s'est vue en quelque sorte légitimée par une décision du Conseil d'Etat qui, deux ans plus tard⁶, admet le principe d'une définition postérieure à la création du GFP. Cela paraît d'autant plus surprenant dans le cas des CC que l'intérêt communautaire est un des éléments de leur pacte statutaire.

On pourrait certes rétorquer que la loi LRL⁷ a finalement comblé ce vide en imposant une date butoir pour la définition de l'intérêt communautaire, soit le 18 août 2006. Mais le pouvoir coercitif ainsi que la crédibilité attachés à cette date butoir se sont avérés bien érodés et faibles, et cela pour plusieurs raisons. D'une part, parce que la fixation de cette date est intervenue beaucoup trop tard, légitimant, de fait, une récupération d'argent public par les GFP sans une réelle action intercommunale, et cela potentiellement pendant environ sept ans. D'autre part, parce que cette date du 18 août 2006 n'est elle-même qu'une indulgence accordée par rapport à une date butoir antérieure (à savoir deux ans à compter du transfert de compétences concerné⁸).

Pour essayer de conférer un peu de crédibilité à cette mesure, et persuader les GFP qu'il n'y aurait plus de largesse supplémentaire, il a été décidé que tout GFP qui n'aurait pas respecté cette date récupérerait l'intégralité des compétences sur lesquelles il se devait de trancher. Cependant, l'aspect fortement dissuasif et apparemment coercitif de cette menace n'a guère pesé face aux aises prises par les GFP, confortés par le sentiment d'impunité dans lequel ils ont baigné jusqu'à présent grâce au laxisme étatique. Ainsi, on a pu relever de très nombreux retards, voire des obstructions opérées par les CC pour entraver le déroulement prévu de ce calendrier.

Il est difficile d'analyser cette « résistance » de certains GFP autrement que comme une preuve manifeste de leur désintérêt assumé de la chose intercommunale, en d'autres termes comme la négation même de la raison officielle pour laquelle ils existent. Cela met d'autant plus en exergue leur motivation officieuse de captation opportuniste de ressources publiques. « Ce n'est pas leur faire tort que de dire des CC créées depuis 1999 qu'elles répondaient rarement à une vraie nécessité » (Dallier 2006b p.94). On peut en effet penser qu'une CC créée au début des années 2000 et porteuse d'un véritable projet de développement n'a aucune raison d'attendre près de six ans pour définir l'étendue de ses compétences. Rien ne l'empêche de se mettre en conformité avec la loi en fixant dans les délais impartis son intérêt communautaire, et en le modifiant par la suite, si besoin est. Cela rend d'autant plus surprenante l'excuse d'impossibilité de réunion du conseil municipal de leurs communes membres durant la période estivale évoquée par certaines CC pour justifier leur non respect de cette nouvelle date butoir du 18 août 2006 (circulaire du 21 décembre 2006, annexe 2).

On peut supposer que de telles extrémités n'eussent pas été nécessaires si l'Etat, à travers ses services préfectoraux, avait exercé dès le départ un contrôle systématique et sans concession du respect des « règles du jeu » communautaires. Cela révèle également que, sans

⁶ Le 26 octobre 2001.

⁷ Loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux Libertés et Responsabilités Locales.

⁸ Contre un an pour les GFP qui existaient avant la promulgation de la loi LRL.

contrainte, les créateurs de GFP s'avèrent incapables d'établir l'acte fondateur de la structure qu'ils sont censés promouvoir, ce qui laisse planer un doute sur la sincérité de leurs intentions intercommunales. Pourtant le respect de quelques principes simples suffirait à s'assurer que le développement de leur GFP repose sur des bases stables.

3 : L'intérêt communautaire comme révélateur de l'ambition intercommunale d'un groupement

Les dirigeants des GFP devraient ainsi faire preuve de rigueur et songer de façon suffisamment prospective à l'impulsion communautaire qu'ils entendent insuffler pour établir leur intérêt communautaire⁹. Cela implique par exemple de ne pas le définir sous une forme énumérative, en partant de l'existant, mais d'envisager l'avenir de façon plus souple et adaptative. Rendre intercommunales, par exemple, la gestion des ZAC, des infrastructures sportives, culturelles, de loisirs, etc., n'équivaut pas à faire la liste des zones et équipements qui existent au moment de la création du GFP. Cela revient aussi à anticiper la façon dont sera créée, financée et gérée une infrastructure à vocation intercommunale mais non encore existante. Même si l'on peut à tout moment de la vie d'un GFP faire évoluer la définition de son intérêt communautaire, il est préférable d'œuvrer pour sa lisibilité et sa stabilité sur le long terme, en gardant à l'esprit que cette définition constitue un acte de communication fondamental. Il importerait dès lors d'éviter toute définition trop imprécise ou restrictive.

Une définition trop imprécise, basée sur des termes vagues, produira un effet de confusion institutionnelle, plongeant les acteurs locaux dans l'incertitude sur un point pourtant élémentaire : qui fait quoi ? Néanmoins, ne pas trop tarder pour définir son intérêt communautaire, de façon aussi claire que possible, ne suffit pas pour garantir le caractère sincère et louable des intentions intercommunales d'un GFP. Ainsi, une définition trop restrictive révélera une absence de foi dans les vertus de l'intercommunalité. Sans contrevenir à la lettre de l'intercommunalité, un tel GFP n'en respecterait pas l'esprit.

On songe notamment aux nombreuses CC qui ont opté pour une croissance du nombre de leurs compétences, cédant en cela aux sirènes de l'éligibilité à la DGF majorée, tout en prenant soin de limiter très fortement leur exercice réel de ces mêmes compétences grâce à l'artifice d'un intérêt communautaire réduit à la portion congrue (Cour des Comptes 2005). Ce dernier se révèle donc un excellent moyen de conserver au niveau communal une partie des compétences obligatoirement affectées à tel ou tel type de GFP. Il est alors possible, par exemple, de « sauvegarder » dans le giron communal l'entretien des chemins communaux, même si la compétence voirie fait partie de celles qui sont obligatoirement dévolues au GFP sur ce territoire (Delannoy & al. 2004).

En théorie, cette latitude profiterait essentiellement aux CC, puisque les exécutifs communaux sont court-circuités dans le cas des CA et des CU où le conseil communautaire vote lui-même directement son intérêt communautaire. Toutefois, il peut être opportun de rappeler que les dirigeants intercommunaux émanent des exécutifs municipaux puisque le suffrage universel direct n'a pas encore gagné l'échelon intercommunal¹⁰. Il pourra donc également être salvateur pour les maires de communes appartenant à une CA de maintenir, même artificiellement, certaines compétences au niveau municipal pour justifier leur action et garantir leur réélection. Il est peu vraisemblable, sauf en cas de conflit politique interne, que

⁹ Il est notamment exclu qu'ils scindent l'investissement et le fonctionnement relatifs à une même compétence.

¹⁰ Nous reviendrons en détail sur ce point, son origine et ses implications dans la seconde partie.

les GFP utilisent tout le potentiel de croissance endogène et d'émancipation des tutelles municipales qui est le leur.

Les exécutifs intercommunaux ont donc eu tendance à utiliser toutes les marges de manœuvre que le législateur leur a laissées en matière d'intérêt communautaire. Il est un autre domaine où ils ont pu laisser libre cours à leur stratégie, contrevenant ainsi à l'esprit que la loi ambitionnait initialement d'ancre. Ce domaine est celui de la détermination du périmètre des GFP.

B : Un périmètre inadapté et pourtant choisi

Nous tenterons de resituer cette étape à la lumière de l'absence de contrainte dont ont bénéficié les élus locaux (1), ce qui les a conduits à faire émerger des périmètres de taille insuffisante et dépourvus de pertinence économique (2). Nous montrerons enfin qu'un tel résultat n'est pas une externalité négative subie, mais bien la conséquence de la non utilisation par les autorités préfectorales de leur pouvoir d'incitation et de contrainte en la matière (3).

1 : Une genèse des périmètres presque dénuée de toute contrainte

En matière de périmètres des GFP, comme nous venons de le voir pour l'intérêt communautaire, deux voies pouvaient être initialement empruntées : d'une part celle du volontarisme étatique, garant de la cohérence d'ensemble des périmètres des GFP avec les objectifs visés, mais pouvant refroidir les ardeurs intercommunales, déjà extrêmement ténues, des élus municipaux ; d'autre part celle de la liberté laissée à ces mêmes élus, pour mieux les amadouer et favoriser la création de GFP, quand bien même cela se ferait au détriment de la pertinence des groupements créés. C'est résolument cette seconde voie qui a été privilégiée.

Même si le développement quantitatif des GFP a précisément été permis par l'immense souplesse laissée aux élus par la loi de 1999, en leur permettant de créer une structure satisfaisant leurs attentes les plus égoïstes, le législateur a malgré tout prévu d'encadrer quelque peu la détermination du périmètre des GFP, et cela de deux façons : d'une part en instaurant a priori un certain nombre de règles à respecter ; d'autre part a posteriori en proposant des fusions et élargissements de périmètres, via l'autorité préfectorale, pour accroître la cohérence et la lisibilité de la carte intercommunale initialement ébauchée.

Parmi les règles de base, on retiendra essentiellement, outre les seuils minimaux de population à atteindre¹¹, celle de continuité territoriale, en vertu de laquelle le périmètre d'un GFP doit être d'un seul tenant et sans enclave¹². La loi LRL a néanmoins introduit la possibilité de s'affranchir en partie de ce principe de continuité territoriale, en autorisant l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un GFP, à la condition que cette adhésion ne soit initialement entravée que par le refus d'une seule commune s'interposant géographiquement entre le GFP existant et les communes désireuses de le rejoindre. Ont ainsi été résolus les situations de « prise en otage » de certaines communes. Ces critères de seuil de population et de continuité territoriale n'ont quasiment pas entravé la liberté de définition des périmètres laissée aux élus locaux. On peut seulement regretter qu'ils n'aient pas empêché de faire immédiatement le deuil de la pertinence économique des territoires créés et que, loin des

¹¹ Plus de 500.000 habitants pour les CU ; plus de 50.000 habitants, autour d'une commune centre de plus de 15.000 habitants ou du chef lieu du département pour les CA .

¹² À l'exception des CC existant avant le 12 juillet 1999 et de celles issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de ville.

motivations censément prééminentes de développement local et de planification urbaine, « la définition d'un périmètre intercommunal (soit) d'abord le fait d'affinités entre les personnes » et que l'on aboutisse à des « schémas d'incohérence territoriale » (Gamon 2002 p.23).

2 : Des périmètres de taille insuffisante et sans pertinence économique

Il n'est ainsi pas rare que des communes se soient regroupées en fonction des affinités et/ou inimitiés strictement personnelles de leurs maires, en fonction de leurs couleurs politiques respectives, pour ne pas partager leurs richesses avec les communes avoisinantes, ou encore pour conserver les avantages de leur caractère rural et périphérique (en cherchant à éviter le partage des charges de centralité, en demeurant passager clandestin à proximité d'une grande agglomération). Dans chacune de ces quatre configurations mises en avant par Delannoy & al. (2004), on abandonne la cohérence et la pertinence du territoire global pour privilégier l'opposé diamétral de l'esprit intercommunal, à savoir le refus de complémentarité avec autrui : refus du mélange gauche-droite, riche-pauvre, urbain-rural, de la mutualisation, de la péréquation. Ainsi des logiques de « retours sur contributions » émergent quand un GFP abandonne (souvent implicitement) toute politique de solidarité financière intercommunale en proportionnant ses investissements dans une commune à la contribution de cette dernière au financement du groupement.¹³ La promotion de l'intérêt général est alors abandonnée au profit de la sauvegarde de tel ou tel intérêt particulier, communal ou catégoriel.

L'idéal eût été, pour les CA, que leurs frontières se calquent sur celles de l'aire urbaine à laquelle elles appartiennent, cette dernière apparaissant comme le zonage le plus pertinent pour élaborer une politique d'agglomération¹⁴. Mais les élus locaux, auxquels on a quasiment donné carte blanche, n'ont évidemment pas abouti à un tel résultat. On songe notamment au cas de l'agglomération toulousaine, dont l'aire urbaine s'est largement développée suite à un dynamisme migratoire important, et qui rassemble trois CA ainsi que six CC distinctes. On pourrait également stigmatiser certaines CA à la taille minimaliste et au périmètre trop étroit (51125 habitants pour Mont de Marsan, 51322 pour Bastia, 52578 pour Clichy Montfermeil,...) pour être en mesure de générer une réelle dynamique.

Cette étroitesse des CA est quantifiable : le nombre actuel de CA (171) excède déjà celui des aires urbaines dotées d'une taille suffisante pour devenir CA (141), alors même que 19 d'entre elles remplissant les conditions pour créer une CA ne l'ont pas encore fait (DGCL 2008). De même, en moyenne, l'étendue d'une CA ne représente que 30% de celle de l'aire urbaine sur laquelle elle est située et elle n'accueille que 70% de la population¹⁵ de celle-ci (Demazière 2005). Mais, encore une fois, ce sont les règles très souples édictées par le législateur qui permettent à ces CA au gabarit réduit d'exister. Etait-il vraiment utile de transiger et de créer une exception au critère de taille minimum de la ville principale d'une CA (15.000 habitants), en vue d'incorporer les chefs lieux des départements les plus ruraux ? Leur projet intercommunal n'aurait-il pas pu se développer dans une CC ?

En fait, ce problème de taille critique insuffisante, relevé pour les CA, se pose avec encore plus d'acuité pour les CC. Et il risque fort de ne pas se résorber avec le temps, si la

¹³ La Cour des Comptes (2005 p.191) attire l'attention, à ce sujet, des pratiques en vigueur dans la CA de Nantes.

¹⁴ A l'instar de la LOADT qui cite explicitement la notion d'aire urbaine dans sa définition du projet d'agglomération.

¹⁵ Ceci n'étant qu'une valeur moyenne. Dans le cas de la CA « BAB » (Bayonne Anglet Biarritz), le taux de couverture de la population de l'aire urbaine n'est que de 49%, le périmètre n'ayant pas évolué depuis plus de 30 ans (Cour des Comptes 2005).

tendance à la baisse de la taille moyenne des GFP¹⁶, provoquée par la création de nombreux groupements de taille très réduite, n'est pas endiguée à l'avenir. Les chiffres clefs ne manquent pas pour stigmatiser la faiblesse démographique des CC. Ainsi, au 1^{er} janvier 2005, 14% des CC ne comportaient pas plus de 5 communes, tandis qu'environ 25% agrégeaient moins de 5000 habitants¹⁷. En moyenne en 2007, une CC ne rassemble que 11.032 habitants répartis dans 13 communes. Les CC incarnent ainsi trop souvent l'émiettement au lieu de l'efficacité intercommunale. Certes les compétences obligatoires des CC sont moins nombreuses que celles des CA et CU. Mais on peut difficilement attendre des CC qu'elles oeuvrent en faveur de projet commun de développement économique sans disposer de moyens financiers suffisants, en raison de l'étroitesse de leur périmètre.

Les études menées sur les GFP recensent de nombreux cas, plus singuliers les uns que les autres, où rationalisation et pertinence économique ont été délibérément ignorés lors du choix du périmètre. Cela peut même aller jusqu'à isoler dans deux CC différentes les deux côtés d'une même rue, en dupliquant ainsi les principaux services offerts (collecte des déchets, scolarisation, transports, ...), au mépris de toute rationalité économique, et en offrant qui plus est des niveaux de prestations variables¹⁸. Quel profit espère-t-on réellement retirer de la partition d'une agglomération comme celle de Saint Girons (15900 habitants et 29 communes) en trois CC distinctes, dont une comportant à peine 1100 habitants ? L'échelon de la CC s'avère dès lors souvent trop petit pour pouvoir assumer ses compétences propres, si bien que certains évoquent l'intérêt d'imposer un niveau démographique plancher autorisant l'existence d'une CC (Dallier 2006b).

Nous avons pour l'instant critiqué l'absence de pertinence économique des périmètres retenus en arguant principalement de l'insuffisance de leur taille. Mais le témoin le plus frappant de cette inadaptation est sans conteste la juxtaposition, fréquemment observée, entre le GFP nouvellement créé et le syndicat intercommunal qu'il était supposé remplacer. Certes le nombre total de syndicats intercommunaux a diminué depuis 1999 d'environ 2000 unités¹⁹. Mais dans le même temps entre 1999 et 2005 le nombre de syndicats mixtes, destinés à concilier les zones de non recouvrement entre syndicats et GFP, a plus que doublé²⁰. En outre, au 1^{er} janvier 2008, on comptait 2583 GFP. La balance entre structures intercommunales²¹ créées et disparues n'est donc guère flatteuse.

Au détriment de la lisibilité du mode de gouvernance locale, « la formule du syndicat mixte devient alors un palliatif à l'absence de pertinence des périmètres, et un expédient pour éviter l'élargissement du territoire communautaire » (Cour des Comptes 2005 p. 80). C'est notamment le cas de la CA Périgourdine²² qui, au lieu d'exercer elle-même la compétence relative aux transports urbains, a préféré l'« externaliser » auprès d'un syndicat mixte dont le périmètre n'englobe qu'une commune de plus que le sien. Disposer de zonages discordants pour les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les programmes locaux de l'habitat

¹⁶ Aussi bien les CA que les CC ont en effet vu leur taille moyenne décroître entre 2000 et 2005, en passant respectivement de 127000 à 125876 habitants pour les CA, et de 13400 à 10797 habitants pour les CC.

¹⁷ De façon encore plus minimaliste, 16 CC rassemblent moins de 700 habitants, et 24 CC ne comportent que 2 communes.

¹⁸ C'est le cas de la CC des deux vallées du canton de Fismes et de la CC d'Ardre et Vesle mis en exergue dans le rapport de la Cour des Comptes (2005 p. 66).

¹⁹ De 18504 syndicats en 1999 à 16486 en 2005.

²⁰ En passant de 1454 à 3029.

²¹ Qu'elles soient ou non à fiscalité propre.

²² D'une taille pourtant relativement modeste : 13 communes et 67782 habitants.

(PLU), les plans de déplacements urbains (PDU), les pays, les contrats d'agglomération, les éventuels syndicats mixtes et le principal GFP n'est jamais une fatalité mais bien un choix, notamment politique. Aller à l'encontre de la rationalisation et de la simplification de la carte intercommunale constitue l'un des effets les plus pervers de ces choix malheureux de zonages, ruinant par la même occasion les espérances d'activation d'économies d'échelle et de réduction des dépenses.

3 : Le pouvoir discrétionnaire des préfets : une arme plus virtuelle que dissuasive

Puisque visiblement les élus locaux ont été incapables de déterminer des périmètres pertinents, cela signifie-t-il qu'il fallait davantage canaliser leur faculté d'initiative et contraindre leur action ? On pourrait rétorquer que cette contention existe déjà, tout du moins dans l'esprit. La loi française est en effet assez ambivalente à ce sujet : d'un côté²³, elle fait reposer la coopération intercommunale sur la libre volonté des communes et, d'un autre côté, elle s'affranchit aussitôt de ce principe de libre association en instituant une règle d'adhésion des communes non plus à l'unanimité mais à la majorité qualifiée. Il est donc techniquement possible que des communes soient, contre leur volonté, incorporées dans un GFP.

Mais surtout, la loi de 1999, pour gérer efficacement toutes ces situations épineuses, avait prévu une arme redoutable en dotant les préfets d'un pouvoir discrétionnaire en matière de définition du périmètre des GFP²⁴. C'est à eux, en théorie, que revient le pouvoir d'appréciation de la pertinence du périmètre d'un GFP. Ils ont la faculté de ne pas donner suite aux demandes d'adhésion à un GFP alors même que toutes les conditions requises seraient satisfaites, ou au contraire de forcer l'inclusion d'une commune récalcitrante dans un périmètre²⁵. Le préfet est donc libre, en théorie, de prendre ou de ne pas prendre l'arrêté de création d'un GFP. « La loi lui laisse toute liberté d'action et ne lui fixe aucun délai (...) cela veut donc dire qu'après plusieurs mois de démarches, tout peut s'interrompre si aucun accord n'est trouvé avec le préfet ou si ce dernier persiste à trouver la création de (ce GFP) inopportune » (Dallier 2006a p. 20-21).

Or, concrètement, ce pouvoir d'inflexion unilatérale ne s'est exercé que très rarement²⁶. Les batailles juridiques interminables qui ont pu voir le jour (comme à Montpellier), suite à l'inclusion de communes contre leur gré dans un GFP ont peut être contribué à légitimer cette virtualité du pouvoir régulateur préfectoral. L'explosion du nombre de GFP depuis 1999 témoigne vraisemblablement davantage des pressions exercées alors par la DGCL et la DATAR, que d'une validation par les autorités préfectorales de la pertinence de tous les nouveaux GFP portés sur les fonds baptismaux. Les implications d'un tel raisonnement sont cruciales. Cela signifie que les préfets ont sciemment fermé les yeux et renoncé à l'exercice de leur droit de veto en entérinant des périmètres dont l'incohérence était aisément détectable

²³ Article L5210-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

²⁴ La circulaire du 23 novembre 2005 s'inscrit dans la même voie, en promouvant la rationalisation des périmètres des GFP par l'émergence dans chaque département d'un schéma d'orientation de l'intercommunalité, qui a pour objet de suggérer les fusions et élargissements de périmètres souhaitables.

²⁵ Sans que l'accent n'ait bien évidemment été mis sur cette dimension, il apparaît que la loi de 1999 entérine, de fait, la supériorité de la dynamique des territoires initiée d'« en haut » de façon exogène par l'Etat, sur celle, désordonnée et inefficace émanant de façon endogène des acteurs locaux eux mêmes.

²⁶ Le cas de la CA de Moulins (adjonction contre son gré d'une commune), quoique non isolé, est suffisamment rare pour être souligné.

a priori. Les CA qui ne représentent qu'une faible part de leur aire urbaine ont bénéficié de cette indolence.

Certes on pourrait rétorquer qu'il n'est pas fait référence explicitement à la notion d'aire urbaine dans la loi de 1999. Toutefois, les préfets furent par la suite destinataires d'une circulaire, datée du 7 juin 2001, leur précisant que c'était bien au niveau de l'aire urbaine que devaient être signés les contrats d'agglomération et que devaient être élaborés les SCOT. Entériner des CA faiblement représentatives de leur aire urbaine²⁷ ne peut dès lors être assimilé à une erreur d'appréciation.

La mise en avant actuelle des fusions entre GFP aurait pu représenter une façon de prendre des mesures volontaristes et autoritaires pour remédier à ces territoires trop étroits. Officiellement, cette promotion de l'« outil fusion » vise à « (rationaliser) les périmètres, tant pour atteindre la taille critique en milieu rural, la cohérence à l'intérieur des aires urbaines, que pour aider à la disparition des syndicats redondants » (Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire 2006 p. 5).

Mais il est permis de douter de la rapidité avec laquelle ce mécanisme de fusion portera réellement ses fruits, puisque aujourd'hui on s'interroge seulement sur « la possibilité d'amender ce dispositif pour le rendre plus souple et progressif » (ibidem). Dans la mesure où les préfets ont majoritairement appelé ce mécanisme de leurs vœux, pourquoi l'Etat a-t-il attendu plus de deux ans²⁸ avant de s'interroger sur sa mise en application, qui ne pourra donc pas survenir à court terme ? De même, la façon qu'a l'Etat d'envisager ces fusions laisse présager une ampleur assez modeste. Ainsi, il est précisé aux préfets qu'« il *pourrait* être envisagé de prévoir la disparition des syndicats entièrement inclus dans le périmètre d'un (GFP) alors que cette mesure est actuellement limitée au cas où il y a superposition exacte des périmètres » (Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire 2006 p. 6).

On aurait pu penser que faire disparaître des entités intégralement redondantes tombait sous le sens. Pourtant, l'Etat, dans sa formulation, fait bien usage du conditionnel. S'il n'est pas inutile de simplifier le paysage institutionnel local, ne serait-ce que pour que faciliter l'appréhension des contribuables électeurs, cela n'est pourtant pas acquis. En revanche, les intentions étatiques semblent se limiter à la réduction du nombre de syndicats mixtes, qui ne se sont multipliés depuis 1999 qu'en raison de périmètres de GFP mal négociés. Si les fusions doivent se limiter à se rapprocher du nombre de syndicats que l'on recensait avant la loi Chevènement, sans viser une réduction du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et une croissance de la taille moyenne des GFP, on ne pourra effectivement pas attendre un quelconque surcroît d'efficacité de leur part. Seules 8 fusions ont d'ailleurs été répertoriées en 2006, et 10 en 2007 (DGCL 2008).

Toutes les approximations et incohérences précédemment mises en exergue soulèvent plusieurs interrogations fondamentales : pourquoi encadrer de façon aussi précise, dans les textes de loi, la définition du périmètre des GFP, si c'est pour finalement laisser ces derniers totalement libres ? Pourquoi doter les préfets d'une toute puissance dont ils ont manifestement refusé de se saisir, laissant par la même occasion émerger des territoires dont l'absence de pertinence économique était flagrante ? Enfin, une fois conscient du problème, pourquoi l'Etat ne prend-il pas des mesures de régulation plus autoritaires ?

²⁷ Comme c'est le cas de la CA de Nevers qui ne regroupe que 10 des 45 communes de l'aire urbaine.

²⁸ Entre le 13 août 2004 (loi LRL qui établit le principe de fusion entre groupements) et le 21 décembre 2006, date d'émission de cette circulaire aux préfets.

II : Intercommunalité et laisser faire : une fusion de communes déguisée ?

Ce laisser faire généralisé, précédemment mis en exergue au travers de deux exemples (intérêt communautaire et périmètre des GFP), serait en fait une monnaie d'échange nécessaire pour que l'Etat se donne une chance, graduellement et tacitement, de parvenir enfin à réformer la carte communale française. Telle est la thèse que nous tenterons d'étayer dans cette seconde partie. Cet objectif de réforme, bien qu'essentiel, n'a pourtant pas été mis en avant de façon explicite ni directe (A), tirant ainsi des enseignements opportuns des précédentes tentatives de réforme qui ont échoué (B). Nous détaillerons comment un habile arbitrage entre libertés municipales, incitations financières et permanence du pouvoir électif peut constituer un élément décisif de négociation, sur le long terme, d'un compromis acceptable entre Etat et élus locaux pour œuvrer, très progressivement, vers une réduction du nombre de communes françaises (C).

A : Renforcement de l'intercommunalité : objectif officiel versus ambition sous-jacente

« Le sens de la loi se lit autant dans ce que le législateur fait le choix de taire et d'ignorer que dans ce qu'il énonce et maîtrise expressément » (Caillousse 2005 p. 126). Toutes ces zones d'ombre des lois régissant l'administration territoriale française (intérêt communautaire et périmètres des GFP, notamment) incarnent ainsi autant de silences complaisants qui aboutissent au final à accroître la confusion institutionnelle. S'il ne fait aucun doute que ces omissions constituent effectivement des intentions totalement délibérées du législateur de laisser libres les dirigeants des GFP, on peut s'interroger sur ses aspirations sous-jacentes.

Initialement, la loi de 1999 visait notamment à promouvoir deux objectifs déterminants : la restructuration des villes et la réduction des inégalités. Certes, des avancées ont été obtenues en matière de mutualisation de compétences au sein d'agglomérations urbaines. Mais comme nous l'avons précédemment souligné, les périmètres des CA n'ont que très rarement tenu compte des périmètres pertinents en matière d'aménagement urbain, à savoir ceux des aires urbaines (qui incluent souvent plusieurs CA et CC). Les logiques de construction de logements ou de déplacements urbains n'ont pourtant aucune raison de correspondre à des circonscriptions cantonales ou départementales.

Pour ce qui est de la réduction des inégalités, on est également en droit de penser que la loi de 1999 ne remplit pas vraiment ses objectifs, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les GFP sont censés promouvoir une certaine péréquation grâce au partage de la TP. Mais dans la mesure où chaque commune, grâce à l'attribution de compensation (AC) récupère en TP l'équivalent de ce qu'elle percevait avant la création du GFP, l'éventuelle péréquation ne pourra se baser que sur le surplus de TP généré, soit dans de nombreux cas une part assez marginale. Par ailleurs, il peut sembler dangereux de faire reposer le potentiel de péréquation des GFP sur une taxe, la TP, dont une partie substantielle (la part salaires) a été amputée au moment même où la loi Chevènement voyait le jour, et alors que l'avenir de la TP demeure aujourd'hui encore incertain²⁹. Enfin, le choix d'un périmètre souvent trop étiqué empêche

²⁹ On fera référence à ce sujet au rapport Fouquet (du 21 décembre 2004) consacré à la réforme de la TP, où est notamment envisagé le principe d'une taxation des entreprises sur la base de leur valeur ajoutée (VA).

les villes centres des CA de mutualiser suffisamment leurs charges de centralité et de disposer de ressources foncières périphériques pour poursuivre leur développement économique.

On pourrait s'étonner que la DGCL, en dépit de la non atteinte de ces deux objectifs essentiels, s'enorgueillisse dans ses publications annuelles (notamment 2004, 2005, 2006) d'un succès incontestable de cette loi. Néanmoins, les sujets de satisfaction qu'elle exprime concernent principalement le fait que l'on ait pu très rapidement parvenir à une couverture presque totale du territoire national³⁰ par les GFP. La DGCL (2008) relaie donc périodiquement un message de succès quantitatif de la construction intercommunale, sans jamais s'attarder sur une progression plus qualitative : la pertinence des périmètres, l'exercice réel des compétences transférées et l'émergence de projets structurants sont passés sous silence, et supposés intervenir d'eux mêmes par la suite. Le problème du coût et de l'efficacité se retrouvent eux aussi partiellement éludés dans la mesure où la première évaluation de cette intercommunalité version 1999 n'est intervenue que fin 2005 (Cour des Comptes 2005). « On fait comme si (...) la création d'EPCI plus intégrés et plus larges était un progrès institutionnel suffisant » (Dallier 2006a p.27). Mais sans doute est-ce parce c'est ce que l'on recherchait avant tout.

Nous défendrons alors l'idée, dans la ligné de Delannoy & al. (2004), que si l'Etat parle de franc succès pour la loi de 1999, en dépit des multiples faiblesses et échecs précédemment constatés, c'est bien que les objectifs initialement assignés à cette loi n'étaient que des buts de façade et qu'il s'agissait avant toute chose de mener à bien une réforme institutionnelle, quel qu'en soit le prix (en matière de DGF), tant que l'on incitait les communes à se regrouper au sein de GFP.

Etant obligé de composer avec l'attachement des citoyens à leur commune ainsi qu'avec le quasi-veto opposable par les élus municipaux, il importait dès lors d'« (assigner) sans le dire à l'intercommunalité le rôle de correcteur de la carte communale tout en conservant aux communes un semblant de prérogatives » (Dallier 2006a p.6). A défaut de ralliement volontariste et conscient, supposer que l'Etat s'est donné les moyens de ne pas s'aliéner le potentiel d'adhésion inconsciente et passive des élus municipaux permettrait de comprendre sa tolérance vis à vis des nombreuses libertés³¹ prises par ces mêmes élus dans la construction de leurs nouveaux GFP. Cette stratégie visant à obtenir de façon détournée ce que l'on avait essayé d'imposer directement auparavant prend toute sa signification en tant qu'apprentissage face aux échecs subis lors des précédentes tentatives de fusions et de réduction sensible du nombre de communes en France.

B : Une stratégie nourrie par l'apprentissage des échecs antérieurs

En 1971, l'échec notable de la loi Marcellin visant à stimuler les fusions de communes avait en effet clairement montré qu'une approche frontale se révélait inappropriée, et que les maires n'accepteraient jamais de se dessaisir volontairement de leur pouvoir en le mutualisant et en le diluant dans une structure intercommunale. Or ce désaveu et la longue inertie institutionnelle qui en a résulté n'ont en rien altéré, bien au contraire, l'impérieuse nécessité et l'urgence croissante de la réduction du nombre de communes en France. Le problème auquel

³⁰ A l'exception notable de certaines régions (Ile de France, Corse) et dans une moindre mesure de certains départements (155 communes encore isolées en Haute Garonne, 153 dans l'Aube, environ une centaine dans l'Yonne, les Vosges, le Cher et le Loiret)

³¹ Principalement dans les deux domaines abordés lors de la première partie : la définition de l'intérêt communautaire et la détermination du périmètre du GFP.

l'Etat restait confronté était dès lors aussi simple à énoncer qu'il s'annonçait difficile à résoudre : comment mettre en place une fusion entre communes en partenariat avec les maires, en partant du principe que ces derniers seraient immanquablement hostiles à toute mesure visant à remettre en question l'étendue de leurs prérogatives et de leur pouvoir municipal ?

Plus de vingt ans plus tard, malgré les enseignements de l'échec de la première tentative de 1971, la loi d'Administration Territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 s'est soldée par un échec tout aussi retentissant, et grandement prévisible. En effet, la genèse de la loi ATR et de ses prémices s'est révélée longue et douloureuse puisqu'elle remonte à 1988, soit quatre années avant sa promulgation. Dès le début de l'examen du projet de loi au Parlement, les élus, transcendant pour cette occasion les habituels clivages politiques et partisans, vont se montrer ouvertement hostiles à l'égard de ce même projet, vilipendant ses tendances jacobines et intégratives.

L'Association des Maires de France (AMF) dénonça, à l'égard de cette future loi, « tout projet qui conduirait à la création obligatoire ou directive de nouvelles structures d'administration territoriale »³². De même l'Association des Districts de France (ADF), l'Association des Présidents de Communautés Urbaines, l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) et le Parti Socialiste exprimèrent leur désaccord au sujet du projet de généralisation des Communautés de Villes (CV), créées par la loi, aux agglomérations françaises. Plusieurs années avant son propre projet, Jean Pierre Chevènement lui-même séduit par les perspectives de ce projet de loi, dut subir les remontrances ainsi qu'« une mise au point assez sévère du Président de la République (Mitterrand) qui, lui, était très attaché au principe de la commune »³³. De nombreuses années de « retard » seront ainsi prises puisque in fine l'obligation de transformation en CV n'a pas survécu aux débats ni aux opinions personnelles d'hommes politiques influents.

Il était donc clair que les élus ne voulaient pas de cette intercommunalité, telle qu'elle leur fut présentée et « vendue » au début des années 90. Le consensus se dégageait davantage sur son enterrement que sur sa promotion, si bien que c'est une majorité extrêmement étriquée et minimaliste (une voix en première lecture, deux voix en deuxième) qui a émergé à l'Assemblée Nationale (Guéranger 2000). L'examen du projet de loi par le Parlement n'aurait pas pris quasiment deux ans si les parlementaires avaient trouvé un intérêt à cette réforme. A la lumière de tous ces éléments, le fait que l'on n'ait compté que 4 CV, alors que ces dernières constituaient l'une des mesures phare de la loi ATR, n'est guère surprenant.

Cette loi illustre, si nécessaire, qu'il est vain, stérile, et extrêmement coûteux en temps et en énergie d'imposer aux élus locaux une loi dont ils redoutent personnellement les effets. Elle montre également que ce serait une erreur de sous-estimer la rationalité de ces mêmes élus. Bien que n'étant pas dotés d'une rationalité parfaite et optimisatrice, à l'instar de l'homo economicus standard, il semblerait qu'ils soient en mesure de faire preuve d'anticipations rationnelles, et donc de déjouer les desseins que le législateur avait établi à leur intention.

En effet, il est singulier de remarquer que, tandis que la loi ATR visait à promouvoir une intercommunalité urbaine intégrative par le biais de la TPU, obligatoire pour les CV, les élus locaux ont vraisemblablement intégré les effets de cette taxe dans leur raisonnement

³² Dans *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n°77, février 1990, p. 28.

³³ Propos de Philippe Marchand, alors Ministre Délégué aux Collectivités Locales, cités par Guéranger (2000 p. 124). Pierre Joxe, plusieurs années avant, avait subi le même type de remontrances (in Le Saout 1998).

stratégique pour la rejeter en bloc. En n'empruntant pas sciemment le chemin sur lequel le législateur espérait qu'ils s'engageraient, les élus locaux et leurs communes ont donc court-circuité la loi, ôtant par la même occasion toute pertinence à ses effets.

C'est ainsi, comme l'a constaté l'Assemblée des Communautés de France (ADCF) en 1997, qu'ont émergé des résultats strictement opposés à ceux escomptés : d'une part les agglomérations urbaines de population ont rejeté massivement une TPU jugée comme aliénante, que ce soit à l'intérieur des CU ou à travers le « boycott » des CV pourtant créées à leur intention ; d'autre part, par voie de conséquence, c'est au sein des communes rurales que l'on recensait, avant 1999, le plus d'adeptes de la TPU (pourtant facultative pour les CC et pensée, à la base, pour les groupements urbains) : en 1997, 72% des groupements à TPU comptaient effectivement moins de 20.000 habitants (Dallier 2006a).

Pour éviter, avec la loi Chevènement de 1999, de retomber dans les travers de la loi ATR, il importait dès lors que les maires n'aient pas l'impression de perdre le contrôle dans le déroulement du processus de création de leur GFP. Pour ce faire, il importait d'afficher des intentions conciliantes vis à vis des élus municipaux, tout en demandant à ces derniers d'avancer, même très lentement, dans la direction d'une perte d'influence des territoires communaux. Le challenge consistait à inventer un compromis entre des ambitions pourtant à la base grandement incompatibles.

C : L'intercommunalité contemporaine en France : un compromis acceptable en phase expérimentale

1 : Liberté d'action et compensation financière : les bases d'un compromis acceptable

Si l'on part du principe que ces maires étaient, en majorité, essentiellement intéressés par la permanence de leur pouvoir électif et par le montant des ressources financières à leur disposition, l'émergence de GFP en France ne pouvait faire l'économie de deux choses : d'une part octroyer d'importantes marges de manœuvre et de liberté aux élus municipaux qui accepteraient de créer un GFP (choisir les compétences que l'on attribue au groupement, décider de son périmètre, pouvoir cumuler pouvoir communal et intercommunal, ...) ; d'autre part « rémunérer » les communes par le biais d'un octroi généreux de DGF intercommunale, sans se donner les moyens de vérifier si cette DGF est effectivement utilisée à bon escient (en contrôlant notamment l'exercice réel des compétences censément transférées).

Pour ne pas effrayer les maires des communes (futurs dirigeants de GFP), on a donc fait le choix du pragmatisme, en leur permettant de façonner leur intercommunalité à leur image, et en leur laissant le plus de liberté possible pour gagner leur confiance, quitte à fournir pour cela un effort financier substantiel. En somme, le législateur s'est donné les moyens de comprendre leurs motivations et la façon dont ils opèrent leurs arbitrages, en leur proposant une sorte de « compromis acceptable » entre incitation financière, degré de liberté résiduel et contraintes intercommunales.

Cette liberté d'action passe par la virtualité et la grande permissivité du contrôle préfectoral, que nous avons introduite précédemment. Le fait que toutes les préfetures ne disposaient pas en 2005 d'un inventaire de l'état de l'intercommunalité dans leur département est assez révélateur du détachement avec lequel elles ont accompli leur mission de régulation. Mais on pourrait considérer de la même manière le fait que la DGCL ait attendu 2004 avant

de demander aux préfets de se livrer à un recensement des structures intercommunales sises sur leur territoire³⁴.

Nombreux sont les éléments qui recèlent, plus ou moins implicitement, un parti pris délibéré : celui d'entraver au minimum la marge de manœuvre dont disposent les communes. Le fait de promouvoir la mise en place de schémas d'orientation de l'intercommunalité dépourvus de toute dimension contraignante et conçus comme de simples instruments de concertation s'inscrit dans cette même logique. Le choix des termes ne laisse guère non plus la place au doute, quand il est question de caractériser le pouvoir dont bénéficieraient les préfets dans le cadre des procédures de fusions entre groupements : « conditionnel, temporaire et négocié ».

Dans cette perspective, les rappels à l'ordre du Ministère de l'Intérieur adressés aux préfets, et officialisés sous la forme de circulaires, ressemblent davantage à des alibis de communication externe. Ils n'auraient pas eu de raison d'être si les préfets avaient appliqué la loi en faisant tout simplement usage des prérogatives que cette dernière leur avait confiées. Mais surtout ces recadrages ministériels perdent de leur crédibilité quand le Ministre, fin 2000, cède à la pression des élus locaux et choisit de surseoir à une décision de rejet de périmètre prise par un préfet. L'autorisation ministérielle de création de la CA incriminée³⁵ sans attendre que le jugement du Tribunal Administratif, saisi pour l'occasion, ne soit rendu témoigne d'une confusion et d'une ambiguïté certaines entre les intentions régulatrices affichées et leur contournement dans les faits.

Les autorités préfectorales, pour justifier ce fossé grandissant entre leur grande tolérance et la rigueur affichée et prônée par l'Etat, se sont parfois réfugiées derrière un argument strictement marginaliste : exercer leur pouvoir d'initiative et leur pouvoir de blocage aurait résolu moins de difficultés (correction de périmètres dénués de pertinence) que cela n'en aurait créé (en inhibant les velléités intercommunales d'élus réticents à toute injonction trop prononcée venant « d'en haut »). Or, de fait, cet argument marginaliste équivaut bien à la reconnaissance implicite de la primauté d'une dimension quantitative de l'intercommunalité (pour refonder la carte communale) sur celle, qualitative, de la pertinence des territoires institutionnalisés et de leur logique sous-jacente.

Afin de générer rapidement un nouveau maillage territorial, pour l'instant juxtaposé à ceux préexistants, il n'apparaît donc pas incompatible de promouvoir dans l'esprit une intercommunalité de projet (c'est à dire inclusive, basée sur la mutualisation) tout en contrevenant dans les faits à cet esprit en entérinant la création de nombreux groupements davantage motivés par l'absence de mélange et l'exclusion (contre la ville centre, contre des communes plus pauvres, contre des communes administrées par un maire d'une couleur politique différente, ...). Si ces entorses à l'esprit initial de l'intercommunalité constituaient une condition nécessaire pour susciter une vague de création de GFP, elle n'étaient pas pour autant suffisantes. Au delà de la liberté d'action et de choix de périmètre, c'est en termes de liberté politique que l'acceptabilité du compromis proposé s'est principalement jouée.

³⁴ Dans un logiciel baptisé Aspic.

³⁵ CA Plaine Centrale du Val de Marne (3 communes et 136.672 habitants).

2 : L'absence de suffrage universel direct comme base tacite d'un compromis expérimental

L'absence de démocratie, à travers le refus du recours au suffrage universel direct pour les GFP, constitue en effet l'un des piliers fondamentaux de ce fameux compromis (Thomas 2003). Les élus municipaux (notamment ceux des communes centre des GFP) n'auraient vraisemblablement jamais accepté de se déposséder des prérogatives les plus stratégiques, au bénéfice de leur groupement, s'ils n'avaient eu la (quasi) certitude de pouvoir continuer à exercer ces mêmes pouvoirs, qui plus est à une échelle étendue, tout en contournant les règles de cumul de mandats. De même, l'absence de suffrage universel direct intercommunal fait partie du consensus, très large, qui permet de repousser régulièrement la question de l'échelon administratif dont l'existence ne se justifierait plus désormais.

Pourtant cette question de la suppression d'un niveau de collectivité locale³⁶ en France s'exprime de façon récurrente, du fait précisément, de la montée en puissance des GFP, à l'image notamment des recommandations du rapport Pébereau (2005 p.121), qui préconise de « simplifier l'organisation administrative et faire disparaître toutes les structures redondantes ». Quoique ce même rapport souligne la pertinence du recentrage sur deux niveaux de notre architecture territoriale (intercommunal et régional)³⁷, le laisser-faire stigmatisé ci-dessus, notamment en matière de détermination de périmètre, montre bien que la fin comptait davantage que les moyens. Il importait avant tout de créer, quasiment ex nihilo³⁸, une véritable intercommunalité, mais qui est appelée à demeurer un « outil d'expérimentation » dans une phase transitoire dont on ignore la durée.

En effet, il convient de lui donner de la consistance et de la renforcer sur un plan qualitatif avant de pouvoir supprimer, dans un second temps (Degoffe 2005) un autre échelon devenu redondant ou obsolète. Comme l'a constaté a posteriori Pierre Joxe, précédemment en charge de ce dossier épineux (Le Saout 1998 p.68), « je sais aujourd'hui qu'il faut le temps d'expérimenter des formules nouvelles d'administration locale, pour les acclimater, les dédramatiser ». Prendre conscience de cet objectif détourné et indicible de l'Etat permet aujourd'hui de se projeter dans le temps de la construction institutionnelle, ce que le ministre précédemment cité faisait déjà avant la loi Chevènement, d'une certaine façon, en mai 1998 quand il déclarait « Ma conviction est qu'un jour la France aura 4000 ou 5000 communes (...) ma seule interrogation consiste à savoir à quel millénaire cette réforme aura lieu » (ibid. p.67).

L'intercommunalité en France s'est donc donné les moyens de faire participer, en partie indépendamment de leur volonté expresse, les élus municipaux à un apprentissage collectif et très progressif de la construction intercommunale. Maintenant que le territoire est en grande partie pourvu en structures intercommunales, il reste à donner à ces dernières une légitimité et de la consistance. C'est bien dans une optique d'apprentissage graduel que se situe l'Etat français aujourd'hui, à travers la communication du Ministère de l'Intérieur (2006 p.7), quand elle incite les préfets à « poursuivre (leurs) efforts de *persuasion* » et quand elle rappelle qu'un « travail de *pédagogie* paraît constituer le préalable à toute éventuelle réforme législative qui renforcerait le pouvoir de contrainte du préfet ». Certes, on peut penser que « la

³⁶ Au sens propre, ou par extension, puisque à ce jour les GFP ne disposent pas juridiquement du statut de collectivité locale.

³⁷ surtout suite aux possibilités offertes par la loi LRL aux GFP d'exercer par délégation certaines compétences départementales.

³⁸ Pour ce qui est de l'intercommunalité à TPU en milieu urbain.

loi n'est pas tant faite pour être appliquée que pour être interprétée » (Caillosse 2005 p.122) Respecter la volonté des élus locaux en n'instaurant pas de suffrage universel direct pour les GFP, tout en plaçant la pédagogie et la persuasion avant la simple et stricte application de la loi procède effectivement de l'inscription dans une dynamique d'apprentissage sur le long terme, d'autant plus s'il s'agit d'aboutir à un objectif par des voies très détournées.

Conclusion

Après l'apparition des syndicats intercommunaux en 1890 et celle de la fiscalité additionnelle en 1959, l'intercommunalité à la française se devait de franchir définitivement un nouveau palier : celui de la généralisation de l'intercommunalité de projet, au sein de groupements à fiscalité propre. Cet impératif était d'autant plus crucial que, face aux rigidités politiques et institutionnelles nationales, l'intercommunalité apparaissait comme le seul moyen d'essayer de s'affranchir du trop grand nombre de communes et des freins provoqués par ce morcellement territorial.

Sur ce point, il semblerait que l'Etat soit enfin parvenu, bien que de façon détournée, imparfaite et coûteuse, à ses fins : une quasi fusion entre communes, une organisation supra-communale à laquelle sont désormais dévolus les domaines les plus stratégiques précédemment gérés au niveau communal. Avec la loi de 1999 au contenu très général, créant une intercommunalité malléable et peu contraignante, le législateur est allé à l'essentiel. On a ainsi très clairement voulu se démarquer de la loi ATR de 1992, et on comprend mieux le satisfecit exprimé suite au vote confortable de la loi en 1999, à la lecture de l'hostilité présente sept ans plus tôt pour les mêmes considérations.

Dans la mesure où, pour le vote de la loi ATR, les députés ont « (défendu) l'intérêt de leur collectivité au détriment de toute autre logique, y compris partisane » (Guéranger 2000 p. 128), il s'est avéré déterminant d'en tirer des leçons, et de faire porter le « marketing » de la loi de 1999 sur deux éléments recueillant l'adhésion de tous : une hausse substantielle de DGF intercommunale, et une grande liberté d'action (politique et stratégique) laissée aux élus locaux, quitte à ce que l'intercommunalité de projet ne soit effective et ne porte vraiment ses fruits qu'à long terme.

Bibliographie

- Bernard Gélabert, M.C., 2003, « Quel avenir pour l'intercommunalité ? », *Revue Française de Finances Publiques*, n°81, pp 241-253.
- Buisson, J., 2005, « La révolution intercommunale », *Regards sur l'Actualité*, n° 314, pp 5-16.
- Caillosse, J., 2002, « Intérêt communautaire : casse-tête juridique et aubaine politique », *Pouvoirs Locaux*, n°52, pp 17-22.
- Caillosse, J., 2005, « Les intercommunalités de l'acte 2 », *Pouvoirs Locaux*, n° 67, pp. 121-128.
- Cour des Comptes, 2005, « L'intercommunalité en France », rapport au Président de la République, 14 novembre 2005, 387 pages.
- Dallier, P., 2006a, « Rapport d'information n°193 fait au nom de l'Observatoire de la Décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre », Sénat, séance du 1^{er} février 2006, 50 pages.
- Dallier, P., 2006b, « Rapport d'information n° 48 fait au nom de l'Observatoire de la Décentralisation sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre », Sénat, séance du 30 octobre 2006, 168 pages.
- Degoffe, M., 2005, « Les EPCI dans les institutions », *Regards sur l'Actualité*, n° 314, pp 33-42.
- Delannoy, M.A., Rieu, J., & Pallez, F., 2004, « Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et Management Public*, vol 22-2, juin, pp. 75-93.
- Demazière, C., 2005, « Le développement de l'intercommunalité », *Cahiers Français*, n° 328, pp 44-50.
- DGCL, 2004, « La loi Liberté et Responsabilités Locales », *Démocratie Locale*, n°99, septembre 2004.
- DGCL, 2005, « Intercommunalité : une dynamique renforcée dans un cadre juridique rénové », bilan au 1^{er} janvier 2005, communiqué ministériel du 16 février 2005.
- DGCL, 2006, « Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2004 », mise en ligne avril 2006, 93 pages.
- DGCL, 2008, « L'intercommunalité à fiscalité propre en 2008 », *Bulletin d'Informations Statistiques*, n°59.
- Gamon, V., 2002, « Les intercommunalités contre l'intercommunalité ? », *Pouvoirs Locaux*, n°52, pp 23-28.
- Guengant, A., & Leprince, M., 2001, « Les dépenses publiques communales et intercommunales sont-elles substituables ou complémentaires ? », communication au 37^e colloque de l'ASRDLF, Bordeaux, 3-5 septembre 2001.
- Guéranger, D., 2004, « L'impensé de la réforme intercommunale : la mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 111, pp. 461-472.

- Guéranger, D., 2000, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et Management Public*, vol 18-3, septembre, pp. 121-133.
- Klopfers, M., 2002, « Enjeux financiers de l'intercommunalité à taxe professionnelle unique », *La Revue du Trésor*, n°8-9, 82° année, pp 527-532.
- Klopfers, M., 2006, « Les enjeux de l'interdépendance financière entre communes et groupements à taxe professionnelle unique », *Notes Bleues de Bercy*, n°302, 31 janvier 2006.
- Leprince, M., 2002, « L'évaluation des effets de la coopération intercommunale sur la pression fiscale locale », *Pouvoirs Locaux*, n°54, pp 62-69.
- Le Saout, R., 1998, « Les enjeux de l'intercommunalité », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 811.
- Madiès, T., 1997, « Concurrence fiscale et intercommunalité », *Revue de l'OFCE*, n°63, octobre, pp 195-227.
- Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire, 2004, : *Circulaire relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi Liberté et Responsabilités Locales*, 15 septembre 2004, 69 pages.
- Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2006, « *Bilan et perspectives de l'intercommunalité* », 21 décembre 2006, 15 pages.
- Paty, S., 2006, « Le rôle des interactions dans les choix fiscaux des agglomérations françaises », *Revue Française d'Economie*, vol XX, n° 3, pp 87-114.
- Pébereau, M., 2005, « *Des finances publiques au service de notre avenir : rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale* », rapport de la Commission sur la Dette Publique, 14 novembre 2005, 133 pages.
- Thomas, O., 2003, « Gouvernement des villes et démocratie participative : quelles antinomies ? », *Pouvoirs*, n°104, pp 145-158.
- Trésor Public, 2006, « *Les comptes de l'intercommunalité et des établissements publics locaux en 2004* », 43 pages.

Cahiers du GRES

Le **GRES (Groupement de Recherche Economiques et Sociales)** est un Groupement d'Intérêt Scientifique entre l'Université Montesquieu-Bordeaux IV et l'Université des Sciences Sociales Toulouse I.

Il regroupe des chercheurs appartenant à plusieurs laboratoires :

- **GREThA - UMR CNRS 5113** (Groupe de Recherche en Economie Théorique et Appliquée), **Université Montesquieu-Bordeaux IV** ;
- **LEREPS - EA 790** (Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur l'Economie, les Politiques et les Systèmes Sociaux), **Université de Toulouse 1 Sciences Sociales**;
- **L'UR 023** "Développement local urbain. Dynamiques et régulations", **IRD** (Institut de Recherches pour le Développement) ;
- Le laboratoire **EGERIE** (Economie et de Gestion des Espaces Ruraux, de l'Information et de l'Entreprise), **ENITAB** (Ecole Nationale des Ingénieurs des Travaux Agricoles de Bordeaux).

www.gres-so.org

Cahiers du GRES (derniers numéros)

- 2008-01 : BERR Eric, *Quel développement pour le 21ème siècle ? Réflexions autour du concept de soutenabilité du développement*
- 2008-02 : NICET-CHENAF Dalila, *Les accords de Barcelone permettent – ils une convergence de l'économie marocaine ?*
- 2008-03 : CORIS Marie, *Les délocalisations sous l'angle de la coordination : Une lecture par les catégories de la proximité appliquée au logiciel*
- 2008-04 : DUPUY Claude, LAVIGNE Stéphanie, *Investment behaviors of the key actors in capitalism: when geography matters*
- 2008-05 : GAY Brigitte, *Competitive intelligence and network mapping of interfirm alliances: strategic implications*
- 2008-06 : POUYANNE Guillaume, *Théorie économique de l'urbanisation discontinue*
- 2008-07 : LACOUR Claude, PUISSANT Sylvette, *Medium-sized cities and the dynamics of creative services*
- 2007-08 : MINDA Alexandre, *The strategies of multilatinas: from the quest for regional leadership to the myth of the global corporation*
- 2007-09 : NGUYEN Huu Thanh Tam, KECHIDI Med, *Investissement direct étranger d'exportation-plateforme: quels impacts sur la production locale ?*
- 2008-10 : CLEMENT Matthieu, MEUNIE André, *Economic Growth, inequality and environment quality: An empirical analysis applied to developing and transition countries*
- 2008-11 : KECHIDI Med, *Constructeur aéronautique versus architecte-intégrateur : le nouveau modèle Airbus*
- 2008-12 : THOMAS Olivier, *L'acceptation des dérapages de l'intercommunalité en France : une manière détournée d'établir les fondements d'une fusion implicite entre communes ?*

La coordination scientifique des Cahiers du GRES est assurée par Alexandre MINDA (LEREPS) et Vincent FRIGANT (GREThA). La mise en page est assurée par Dominique REBOLLO.