



L'intercommunalité : vingt ans de développement et des interrogations

Rémy Le Saout

Depuis vingt ans, la France s'est couverte de communautés (d'agglomération, de communes, urbaines), ce mouvement ayant reconfiguré la carte administrative tout en préservant les 36 600 communes françaises. Pour autant, les intercommunalités ne sont pas des espaces politiques autonomes et demeurent dépendantes des communes membres et de leurs maires.

En France, l'intercommunalité a été vigoureusement relancée au cours des années 1990, notamment par deux lois à l'origine de la création des communautés de communes et d'agglomération : la loi d'administration territoriale de la République, dite « loi ATR » de 1992 et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », de 1999. En 2012, le territoire national est presque entièrement couvert par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ce constat peut laisser croire à une évolution linéaire ou tranquille de l'intercommunalité. Une observation plus fine de ce processus montre, au contraire, que les intercommunalités se développent sous tensions et soulèvent des nombreuses questions.

Un développement spectaculaire

L'ajustement des territoires communaux aux réalités socio-économiques françaises est une question récurrente depuis le découpage, en 1789, du territoire national en 44 000 municipalités. Depuis plus de deux siècles, de nombreuses réformes ont tenté d'intervenir sur cette géographie administrative considérée comme un handicap pour de très nombreuses petites communes – en 2008, une commune sur deux compte moins de 420 habitants¹ – ne disposant pas de moyens suffisants pour l'action publique municipale.

Devant la difficulté à procéder à des fusions de communes, l'État a privilégié la coopération intercommunale, c'est-à-dire le compromis aux décisions imposées d'en haut et une stratégie de transformation incrémentale aux réformes radicales. Après des mesures en faveur d'une coopération relativement souple sous la forme de syndicats de communes créés dès 1890, les années 1990 voient se développer et se renforcer un autre type d'intercommunalité. Les nouveaux établissements publics de coopération comprennent les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Ces EPCI ont comme principales originalités de pouvoir directement prélever les impôts locaux, d'où leur appellation d'EPCI à fiscalité propre, et de gérer un ensemble de compétences relativement stratégiques, comme l'aménagement de l'espace, le développement économique, l'entretien de la voirie, ou les équipements sportifs ou culturels. Le nombre de ces structures a quintuplé en une vingtaine d'années, passant de 466 établissements en 1993 à 2 581 en 2012. Mais surtout, ces établissements rassemblent dorénavant presque la totalité des communes et de la population françaises, alors qu'en 1993 seulement 14 % des communes appartenaient à un EPCI à fiscalité propre, couvrant à peine 28 % de

¹ Source : Insee, *Tableaux de l'économie française 2011* (www.insee.fr/fr/ffc/tef/tef2011/T11F014/T11F014.pdf, consulté le 2 octobre 2012).

la population. Ce développement rapide a été maintes fois souligné. Il est considéré comme une « révolution silencieuse » dans la mesure où ces réorganisations institutionnelles ne sont guère visibles par la population.

L'intercommunalité et la question démocratique

Alors que les EPCI s'imposent dorénavant comme des acteurs majeurs de l'action publique locale, leurs représentants sont toujours élus au second degré. Ceux qui dirigent les intercommunalités ne sont donc pas directement élus par la population, mais par les conseils municipaux des communes membres du groupement. Ce mode de désignation des délégués communautaires tend à créer une séparation entre l'espace de représentation du politique, où se discutent les orientations politiques, principalement au moment des élections municipales, et l'espace de la décision élaborée dans des lieux relativement fermés aux citoyens au sein de commissions ou d'assemblées communautaires. Ce débat n'est pas nouveau. Déjà, à la fin des années 1960, le mode de désignation des élus intercommunaux au suffrage indirect avait été critiqué lors de l'examen de projet de loi relatif à la création des communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966).

Cette question, toujours d'actualité, se pose dans des termes un peu différents depuis le vote de la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales. Elle prévoit l'élection des représentants intercommunaux directement par la population à partir des élections municipales de 2014. Il faut toutefois relativiser la portée démocratique de ce dispositif puisqu'il s'agira, selon le principe dit du scrutin fléché, d'indiquer aux électeurs, sur la liste de l'ensemble des candidats², quels futurs élus représenteront la commune au sein de l'EPCI. Aussi, il a fallu attendre presque un demi-siècle pour voir évoluer, modestement, le mode de désignation des élus communautaires, tant les résistances sont fortes à toute forme de perte de souveraineté des communes au sein des intercommunalités.

L'intercommunalité et la question de son coût budgétaire

L'intercommunalité pensée comme un moyen de réaliser des économies d'échelle est régulièrement critiquée pour s'inscrire dans une logique budgétaire inflationniste. Essentiellement formulées par le pouvoir central, les attaques les plus virulentes se polarisent sur l'augmentation des effectifs. Les personnels des intercommunalités proviennent essentiellement de transferts d'agents municipaux vers les intercommunalités. Une lecture très simpliste des statistiques, mais qui alimente de très nombreux rapports parlementaires ou discours politiques, considère que, mécaniquement, les effectifs des communes devraient baisser à hauteur des gains de personnels enregistrés dans les intercommunalités. Ce que laissent apparaître les résultats, c'est une relative stabilité dans les communes (+ 8 % d'augmentation des personnels entre 2000 et 2010) et un doublement des agents dans les intercommunalités (+ 103 % entre 2000 et 2010).

Si l'intercommunalité n'a incontestablement pas permis de réduire les effectifs municipaux, considérer ces évolutions comme le signe d'une irresponsabilité des élus locaux est un discours à nuancer. L'originalité même de l'organisation des établissements intercommunaux s'exprime dans ces données. Les transferts de compétences impliquent que les intercommunalités recrutent de nouveaux agents, notamment pour renforcer leur encadrement et leurs services fonctionnels (informatique, affaires juridiques, ressources humaines, etc.) afin de gérer l'afflux de personnels, alors que les communes qui gardent la gestion de certains domaines doivent conjointement maintenir ce type de compétences dans leurs effectifs. Ensuite, la porosité des liens qui unissent les EPCI et les communes suppose également de recruter ou de maintenir des personnels pour favoriser

² Pour les communes dont l'élection relève d'un scrutin de liste. Aujourd'hui, il concerne les communes de plus de 3 500 habitants.

ces liens, et ce d'autant plus que l'EPCI est important. Enfin, les communes ont surtout recruté des personnels pour renforcer leurs compétences de proximité, qui ne font pas l'objet d'un transfert vers les intercommunalités mais qui renvoient à une forte demande et attente des populations, comme l'action sociale et scolaire ou péri-scolaire, l'animation, le sport, la culture voire la police municipale.

L'intercommunalité et la question de l'action publique

Quels effets a l'intercommunalité sur les politiques locales ? Dit autrement, l'intercommunalité permet-elle de construire un espace solidaire susceptible de réduire les inégalités territoriales ? Sur ce point, il est difficile de repérer une tendance lourde. Certaines communautés redistribuent d'importants moyens financiers aux communes. Dans ce cas, l'intercommunalité sert essentiellement à capter des financements d'État sans que ces moyens soient réellement utilisés pour des projets de territoires susceptibles de réduire les écarts d'offre de services entre les communes. D'autres communautés parviennent à proposer une offre de services plus équilibrée sur l'ensemble du territoire, en fixant, par exemple, un tarif unique pour l'accès à un service quel que soit le lieu de résidence des habitants, ou bien en ajustant la répartition des équipements (sportifs, culturels, etc.) à la réalité de l'espace intercommunal et non plus en les implantant prioritairement dans la ville-centre.

Pour autant, les politiques communautaires se heurtent, non pas à un soi-disant égoïsme des maires, mais à la crainte chez ces derniers d'être dépossédés de leur autonomie d'action. Aussi, tout renforcement des politiques communautaires fait conjointement l'objet de négociations pour offrir des assurances aux maires que leur pouvoir de décision sera maintenu sur le territoire de leur commune et qu'ils pourront bénéficier de ressources communautaires pour leur projet politique municipal. Cette pratique a pour effet de produire un mode de gouvernement particulier orienté vers la recherche permanente de consensus. Ce mode de régulation a pour conséquence de modérer l'ambition des politiques intercommunales tout en renforçant la technicisation de la gestion publique. En effet, l'un des moyens pour neutraliser les tensions entre les maires et arbitrer les conflits consiste à produire des normes techniques opposables aux élus. Par exemple, le taux de logements sociaux par commune peut servir de référence pour redistribuer des financements. De même, le volume de déchets ménagers collectés peut être utilisé comme critère pour redéfinir la fréquence des collectes. Le degré de vétusté de certains équipements peut aussi déterminer des priorités d'intervention. Ce processus de rationalisation tend à encadrer les marges de manœuvre des élus, tout en homogénéisant les pratiques politiques et l'action publique à l'intérieur des périmètres communautaires. Si les maires sont très vigilants quant à une possible autonomisation des intercommunalités, tout laisse à penser que ce processus est engagé et qu'il passe principalement par l'élaboration d'instruments de rationalisation budgétaire. Paradoxalement, ce qui est construit comme un moyen pour préserver l'autonomie politique des maires participe à renforcer leur dépendance à des instruments codifiés.

En une vingtaine d'années, le rapport qu'entretiennent les élus à l'intercommunalité a changé de nature. Aujourd'hui, ils ne sont plus réticents à travailler au sein d'établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre. Pour autant, alors que dans les années 1990 et 2000 le développement de l'intercommunalité a permis à de nombreuses communes de trouver, grâce à ces réorganisations, des ressources pour développer de nouvelles offres de services, les contraintes budgétaires que connaissent actuellement les collectivités territoriales engagent les élus à utiliser aujourd'hui l'intercommunalité prioritairement comme un moyen pour maintenir l'offre de service public existante.

Pour en savoir plus

Estèbe, Philippe. 2008. *Gouverner la ville mobile*, Paris : Presses universitaires de France.

Desage, Fabien et Guéranger David. 2011. *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant.

Le Saout, Rémy (dir.). 2012. *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Rémy Le Saout est maître de conférences à en sociologie de l'université de Nantes, et directeur de l'UFR de sociologie et membre du Centre nantais de sociologie – CENS EA 3260. Il a notamment dirigé quatre ouvrages sur l'intercommunalité : *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux* (1997, Presses universitaires de Rennes) ; *Les effets de l'intercommunalité* (2004, Presses universitaires de Rennes, en collaboration avec François Madoré) ; *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008* (2009, Presses universitaires de Rennes) ; et *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales* (2012, Presses universitaires de Rennes).

Pour citer cet article :

Rémy Le Saout, « L'intercommunalité : vingt ans de développement et des interrogations », *Métropolitiques*, 15 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-vingt-ans-de.html>.