



HAL
open science

Des grandes espérances aux effets sur l'arrangement territorial

Martin Vanier

► **To cite this version:**

Martin Vanier. Des grandes espérances aux effets sur l'arrangement territorial. Rémy Le Saout et François Madoré. Les effets de l'intercommunalité, PUR, pp.203-216, 2004. halshs-00177587

HAL Id: halshs-00177587

<https://shs.hal.science/halshs-00177587>

Submitted on 8 Oct 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**INTERCOMMUNALITE : DES GRANDES ESPERANCES
AUX EFFETS SUR L'ARRANGEMENT TERRITORIAL**

Martin Vanier

Laboratoire Territoires

UMR PACTE

Institut de géographie alpine, Grenoble.

Introduction : contourner une triple gageure

Il y a quelque chose d'éminemment normal à se demander, après tant d'actes de foi en sa faveur, ce que l'intercommunalité amène, ou retire, comme plus value aux territoires qu'elle fédère. Pourtant, prétendre engager l'analyse des effets de l'intercommunalité sur les territoires représente une triple gageure. La première tient à l'analyse des effets en elle-même qui, pour ce sujet comme pour tout autre, se heurte à l'impossibilité fondamentale de démêler les trop nombreux fils du tissu des causalités et d'isoler à coup sûr " l'effet intercommunal ". Comment faire notamment la part de l'intercommunalité proprement dite, de celle des deux autres phénomènes majeurs de l'époque que sont la décentralisation et la contractualisation ? La seconde gageure réside dans la tentation à parler de l'intercommunalité comme d'un fait homogène, alors qu'on sait ce que sépare les réalités de la gestion d'une communauté urbaine de plus d'un million d'habitants et trente ans d'âge, de celle d'un syndicat à vocation unique de services techniques desservant quelques communes rurales par mutualisation d'un équipement ou d'une infrastructure. Il est vrai que le raisonnement vaut aussi pour les communes, mais les risques de la généralisation ne sont pas diminués pour autant. La dernière gageure vaut pour l'approche territoriale, à la fois légitime et naturelle sur ce sujet, et susceptible de conduire à vouloir tout aborder : qu'est ce qui n'est pas territorial dans la pensée aménagiste et développementiste contemporaine ? Dès lors que toutes les politiques sectorielles sont aujourd'hui invitées à se territorialiser, la question territoriale prend le chemin d'englober toutes les autres. Mais alors, doit-on renoncer à dire à quoi sert vraiment l'intercommunalité ?

Comme tous les observateurs de la vie publique locale s'accordent à le dire désormais, l'intercommunalité, spécificité française, sert d'abord paradoxalement à pérenniser une architecture communale exceptionnelle par le nombre, mais plus encore par le contenu politique, et de ce fait rétive à toute redéfinition radicale. On peut au moins énoncer sans risque ce premier effet territorial majeur de l'intercommunalité en France : l'ouverture d'une nouvelle ère institutionnelle pour les communes bases de l'édifice, et ce parallèlement à leur mutation dans tous les autres pays de l'Union européenne. Comme souvent en matière d'effet, il n'est pas certain que les hérauts de l'intercommunalité, par ailleurs aussi ceux de la construction européenne, aient voulu cet effet principal qu'est la sauvegarde du système communal à la française. C'est que l'intercommunalité a montré qu'elle ne progressait que dans la tension entre ses deux faces contradictoires : la coopération entre les communes souveraines vis-à-vis de la construction volontaire d'une part, la constitution à partir de cette même construction d'un acteur supracommunal qui gagne peu à peu sa propre autonomie vis-à-vis de ceux qui l'ont fait naître d'autre part. Le Janus intercommunal vit ainsi ses contradictions de loi en loi, et les actuels débats sophistiqués sur le mode possible d'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires prouvent toute son espérance de vie.

D'espérances, il est précisément beaucoup question à travers l'intercommunalité : plus de solidarité et moins de concurrence entre les territoires, plus de rationalité, d'équité et d'efficience et moins d'éparpillement de la dépense publique dans la gestion locale des services, plus de pertinence à l'égard des territoires vécus qui dessineraient partout des bassins de vie naturellement intercommunaux que l'institution n'aurait plus qu'à prendre en

compte... autant de valeurs qu'on postule comme inhérentes à l'intercommunalité, surtout depuis que le processus vertueux des années 1990 l'a conduite d'une forme syndicale jugée routinière et sans perspective (intercommunalité dite de gestion) à une forme communautaire fondée sur le projet (concrètement, sur une intégration fiscale décuplée). Ces valeurs aménagistes et développementistes, la solidarité, la rationalité, l'équité, l'efficacité, la pertinence et quelques autres encore ont été portées avec une telle foi, qu'il y a de prime abord un peu d'impudence à poser encore la question des effets de l'intercommunalité. Bel exemple de prédiction autoréalisatrice, l'intercommunalité sert toutes les valeurs territoriales susnommées, puisque c'est en leur nom qu'elle a été inventée¹ !

Le chercheur est placé ici devant une alternative. Le choix d'évidence consisterait à se consacrer à la validation ou l'invalidation des prédictions en question, à travers la mesure nationale et si possible exhaustive des faits territoriaux de solidarité, rationalité, équité, efficacité, pertinence, etc., à partir de protocoles de comparaison entre des situations sans et des situations avec intercommunalité. Vaste programme dont on mesure la fragilité, à défaut de mesurer objectivement des effets. Car une fois résolue l'épineuse question des indicateurs de chacun de ces effets, et surmonté le doute d'attribuer à l'intercommunalité elle-même un constat fait dans un cadre intercommunal (et inversement), on n'est pas garanti de l'utilité des résultats. Par exemple que faudrait-il conclure du constat très probable que la majorité des EPCI se sont construits à potentiels fiscaux communaux comparables, c'est-à-dire que les collectivités riches se sont regroupées de préférence entre elles et que les collectivités pauvres en ont tiré les conséquences ? Que la solidarité intercommunale aurait pu être certes meilleure, ou que la solidarité entre communes comparables, c'est toujours de la solidarité ? De même, que tirer du constat bien connu que la plupart des communautés urbaines et communautés d'agglomération ne correspondent pas aux aires urbaines de référence ? Que l'intercommunalité est territorialement impertinente ou que la définition statistique des aires urbaines, sur la base de migrations alternantes, n'est pas l'alpha et l'omega de la pertinence territoriale, surtout quand on conçoit qu'un EPCI est d'abord une construction politique ?

L'autre choix méthodologique consiste à considérer comme de grandes espérances les valeurs de l'intercommunalité qui sont censés faire effet sur les territoires. Contrairement à ce qu'elles laissent entendre d'elles-mêmes, les grandes espérances ne sont pas un supplément d'âme sur lesquelles on pourrait se contenter de gloser. Elles sont ce qui met les acteurs, les institutions, les individus, en action. Elles sont ce qui les tient en haleine sur plusieurs décennies, en dépit des vicissitudes des conditions de cette action : changement de gouvernement, crise budgétaire, regain conservatiste, désillusion du projet, du contrat et de tant d'autres formes du " faire ensemble ". Elles sont des conditions vitales d'un travail réformateur aussi profond et aussi long que celui de l'intercommunalité. Quant aux effets réels de ce travail c'est autre chose qu'il faut pouvoir aller observer aussi en dehors du champ des espérances en question, mais grâce à elles qui sous-tendent l'action.

Dans cette perspective, il faut accepter de déplacer la problématique des effets territoriaux de l'intercommunalité, en abandonnant (provisoirement ?) l'approche spatiale des effets concrets sur les territoires entendus comme espaces matériels. D'ailleurs, sauf à revenir sur le siècle de " l'intercommunalité de tuyaux ", si décisive en matière d'équipement du territoire mais si décriée aujourd'hui, il est encore bien trop tôt pour observer les conséquences géographiques du dispositif intercommunal tel qu'il émane du triptyque de lois que l'on sait. Par contre, il est possible, et peut-être utile, de saisir l'effet intercommunal sur les territoires considérés comme objets institutionnels, définis socio-politiquement et servant de cadres d'action collective. Qu'est-ce que l'intercommunalité a, au-delà de ses propres dispositifs, comme effet sur l'architecture territoriale des institutions publiques et son fonctionnement ? A partir de là, c'est de la grande question de l'arrangement des rapports

¹ Dans la veine, rare donc précieuse, de la critique acerbe de la prophétie autoréalisatrice : Bourjol M., 1994. *Intercommunalité et Union européenne*. Paris, LGDJ, en particulier la troisième partie " Mythes et réalités ".

entre le local et le central dont il s'agit, question posée dans tous les pays du monde et dont les réponses sont une des composantes fortes de leur identité nationale.

Sur ce sujet des relations, telles qu'elles sont modifiées par l'intercommunalité, entre pouvoirs (et territoires) locaux et pouvoir central – qui n'est d'ailleurs plus un jeu à deux pôles, comme on le sait, mais une affaire à plusieurs niveaux – on proposera ici trois aperçus des effets territoriaux de l'intercommunalité : effets sur l'identité territoriale du politique, via le partage obligatoire de la légitimité politique locale entre communes et communautés ; effets sur l'organisation territoriale des fonctions politiques, via la remise en cause de l'hégémonie des exécutifs locaux ; effets sur les collectivités territoriales de tutelle aux prises avec deux niveaux concurrents d'intercommunalité. Ces trois séries d'effets ne peuvent que préparer un changement profond des relations entre pouvoirs locaux et pouvoir central, et de la nature de l'Etat déconcentré et de son action. Mais pour finir, c'est bien aux grandes espérances territoriales de l'intercommunalité, c'est-à-dire aux valeurs au nom desquelles elle avance, qu'il faudra confronter les effets analysés, afin de contribuer pleinement à l'indispensable bilan permanent de ce qui demeure un des principaux processus de réforme des cadres territoriaux de l'action publique.

1. Partage de la légitimité locale et conséquence sur l'identité politique territoriale.

Tous les responsables politiques s'en défendent et assurent qu'on a le temps d'en débattre, il n'empêche qu'avec la fiscalité propre, désormais acquise fin 2002 pour 2360 groupements, touchant 80% des communes comme de la population, et le principe, en perspective pour 2007, de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, les conditions seront bientôt réunies pour faire des EPCI un quatrième type de collectivités locales, constitutionnellement reconnu. Il reste à surmonter le caractère territorialement non exhaustif de ce quatrième type, ce qui n'est pas un obstacle absolu mais heurte la conception rationnelle du " jardin à la française " institutionnel. Quoi qu'il en soit, même sans statut constitutionnel, les EPCI captent de plus en plus souvent une part notable de la légitimité locale, en particulier en tant qu'interlocuteurs directs des usagers de services locaux. La commune, ses élus, son administration, ne peuvent plus prétendre être les seuls représentants démocratiques des intérêts publics locaux, les seuls garants du bien commun. De l'intérêt communal à l'intérêt communautaire, il y a certes un changement d'échelle, mais surtout un changement d'état d'esprit politique dans la mesure où deux pouvoirs, à terme tous deux à égalité de statut, sont amenés à se référer à la même territorialité, reconnue comme locale. Que peut-il se passer alors, dans cette situation sans précédent ? Trois scénarios sont possibles.

Dans le premier scénario, le pouvoir communal s'évanouit à force de transferts, tandis que les élus locaux réinvestissent leurs ressources sur la scène intercommunale. La commune se meurt autour de ses dernières missions administratives, et l'intercommunalité prend le leadership de tous les dossiers locaux. Le partage de la légitimité locale n'est que passager, le temps que le communautaire l'emporte définitivement sur le communal, accomplissant ainsi en douceur l'impensable diminution des 36 600 et quelques communes. On pourrait voir la proposition de se référer, pour les futures élections communautaires de 2007, au même scrutin d'arrondissement que pour Paris, Lyon, et Marseille, comme une étape vers cette lente disparition du pouvoir communal. Ce scénario peut valoir pour les plus grandes agglomérations, où l'identité d'agglomération pèse déjà aussi lourd que les identités communales, mais il prendra du temps : rappelons que l'absorption des communes faubourgs de Paris (10 communes) et Lyon (3 communes), préfigurant le système des arrondissements, date du début du Second Empire et s'est effectué dans un contexte politique exempt de toute vie démocratique.

Dans un second scénario, la résistance du pouvoir technico-politique communal est tel, que c'est au contraire l'intercommunalité qui reste un appareillage de coopération sans légitimité politique forte. Le même système " PLM " qui tend à transformer les communes en

arrondissements dans les grandes agglomérations, signifie ailleurs que les arbitrages politiques sont d'abord communaux (constitution des listes de candidats, thèmes de campagne, répartition des votes), les choix communautaires leur restant subséquents : on choisit l'élu comme maire, ou conseiller municipal, avant de l'envisager comme président d'EPCI ou élu communautaire. Ce scénario a toute sa crédibilité dans les très nombreuses configurations géographiques où le territoire intercommunal demeure multipolaire, avec des identités fortes de villages, d'anciens villages devenus banlieues, de bourgs ou de petites villes, au sein d'un même groupement.

C'est pourquoi un troisième scénario s'impose, dans lequel aucun des deux pouvoirs ne l'emporte et les deux niveaux locaux doivent composer, au moins une génération, soit considérant l'ensemble du paysage territorial français – avec des intercommunalités plutôt "communautaristes" dans les grandes agglomérations et des intercommunalités plutôt "communalistes" ailleurs – soit dans des situations concrètes où les communes comme l'intercommunalité s'avèrent incontournables.

Cette situation probable fait deviner des effets considérables sur les rapports du politique, du pouvoir et de l'administration à "son" territoire puisque précisément elle ouvre l'ère nouvelle d'une dualité de pouvoirs et d'administrations légitimes sur un même territoire, mêlant inextricablement le communal et le communautaire². On n'en est pas encore là, et pour l'heure chacun des deux niveaux de pouvoir local s'efforce de délimiter avec la plus grande rigueur son champ d'intervention, de financement, de responsabilité. C'est justement tout l'enjeu de la définition de l'intérêt communautaire, dont on sait le rôle législatif, politique et juridique crucial. Mais la moindre pratique de terrain montre très vite les limites de l'exercice de l'exclusivité de tel ou tel intérêt. En réalité, les deux pouvoirs locaux, le communal comme le communautaire, tant élus qu'administratifs, semblent bel et bien condamnés à se penser, et penser leur action, comme désormais bi-scalaires. Exigence doublée de ce qui ne manque pas d'être pris pour le moment pour une contrainte nouvelle : le partage du fameux principe de "libre administration", conçu par tant d'élus comme un quasi pouvoir souverain sur leur commune, principe qui s'exerce désormais par deux administrations, la communale et la communautaire, sur des échelles de territoire trop proches pour qu'on puisse les distinguer radicalement. Il n'y a qu'à penser aux saisissants arbitrages concernant le vote annuel de la dotation de solidarité communautaire pour illustrer cette nouvelle réalité du partage de la légitimité et de l'identité politique locale : le même élu doit défendre les intérêts de sa commune, en confortant autant que possible cette dotation, et veiller à ceux de sa communauté, en la limitant. De même en ce qui concerne les transferts de charges, et l'attribution de compensation qu'ils modifient, où la tentation d'obtenir le beurre et l'argent du beurre provoque d'immédiates frustrations.

En résumé, le quatrième acteur qu'est l'acteur intercommunal n'est pas seulement un niveau supplémentaire qui vient s'insérer dans la hiérarchie géographique des collectivités locales entre la commune et le département comme on le résume simplement. Il est le même que l'acteur communal, mais investit d'une mission interterritoriale, ou, pour ce qui concerne l'administration, il est dans une situation d'interdépendance telle avec les administrations communales qu'on peut parler d'un nouveau *complexe local de pouvoirs*. Bien entendu ce complexe est bien plus fort que le pouvoir communal qui l'a généré et qu'il englobe : l'Etat a ainsi créé les possibilités d'une décentralisation qui, plutôt qu'une régionalisation à laquelle il est actuellement tenté de la ramener, ou d'une départementalisation à laquelle la phase des années 1980 a été parfois résumée, pourrait bien s'avérer une "intercommunalisation", au bénéfice (ou à la charge) du *complexe local de pouvoirs communal-communautaire*.

Cependant, le politique vit mal la complexité, dans laquelle il ne reconnaît généralement que complication et confusion. Le deuil du partage des compétences, qui aurait permis une

² Confère la conclusion d'une série d'études de cas de Baraize F. et Négrier E. (dir.), 2001. *L'invention politique de l'agglomération*. Paris, L'Harmattan.

division des responsabilités, n'est pas encore fait, qu'une autre proposition se fait jour dont l'effet, au-delà de l'intercommunalité, pourrait également être considérable.

2. Remise en cause de l'hégémonie des exécutifs locaux et perspective d'une nouvelle répartition interterritoriale des fonctions politiques.

En effet, la France est un des rares pays à ne pas avoir mis en place un partage des fonctions politiques au sein de ses collectivités territoriales. Contrairement à son organisation des pouvoirs centraux, où l'exécutif et le législatif émane de scrutins différents et sont théoriquement en mesure de se contrôler mutuellement, on sait qu'un scrutin unique désigne un conseil apparemment souverain sur son périmètre d'exercice (conseil municipal, général, régional) d'où émane par vote interne un exécutif (adjoints au maire ou vice-présidents) qui s'auto-missionne et s'auto-évalue, à la limite non négligeable près du contrôle préfectoral de légalité a posteriori, il est vrai. Cette réalité curieuse et fort peu démocratique, au moins au regard du principe philosophique du partage des pouvoirs, est évidemment un héritage de la soumission des pouvoirs locaux au pouvoir d'Etat : à quoi bon distinguer un exécutif, un législatif et un judiciaire au sein du pouvoir local – ou toute autre forme de division des fonctions politiques – dans la mesure où jusqu'en 1982 le Préfet peut exercer a priori un pouvoir discrétionnaire qui joue comme une sorte de fusion des trois pouvoirs en question ? Avec les lois de décentralisation, le contrôle a posteriori et les pratiques préfectorales à cet égard depuis vingt ans, la question devient légitime. Pour une part essentielle, c'est l'avènement de l'intercommunalité intégrative, c'est-à-dire à fiscalité propre, qui est le facteur déclencheur. Pour le moment, ni les conseils généraux, ni les conseils régionaux, complétés il est vrai de conseils économiques et sociaux de région, ne semblent agiter de velléités de partage des fonctions politiques. Avec l'intercommunalité au contraire, ce partage est sans doute en voie de se mettre en place de fait, sinon de se voir reconnaître de droit, et ce pour trois raisons, une par fonction.

La première raison tient à la montée de l'exigence consultative, voire participative, dont l'intercommunalité est porteuse. Pendant que quelques communes innovantes s'efforcent de mettre en place ces lieux et moments qui partagent l'acte politique, là où le fonctionnement de l'institution ne l'a pas prévu – au moins jusqu'à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dont il faudra aussi discuter les effets – les communautés d'agglomération et les pays sont tenus de constituer, doter, et écouter des conseils consultatifs, sur le mode de leur choix. L'expression citoyenne directe, la démocratie participative, l'intervention de la société civile, sont invoquées selon des dispositifs différenciés dont il reste tout à dire³. Un nouveau laboratoire socio-politique est ouvert, via l'intercommunalité, qui peut constituer une scène politique que la pratique communale n'a pas permis de faire vivre, dans l'immense majorité des cas : soit que les communes sont trop petites pour donner corps à un second conseil – rappelons que 80% des communes ont moins de 2000 habitants – soit que l'hégémonie de l'exécutif communal avec un maire qui concentre tous les pouvoirs ait fini par imposer une culture civique du monopole des fonctions politiques. Dans les 289 pays en déploiement (220 en étude, 69 actés, dont 20 sous contrat à la mi-2003), cette culture du monopole de l'exécutif est impensable. Dans les 157 communautés d'agglomérations ou communautés urbaines, elle n'est guère admissible, notamment du fait du partage de la légitimité locale dont il a été question. Ces territoires sont ouverts à la reconnaissance et l'institutionnalisation de la fonction consultative et participative, dont les pratiquants, i.e. les citoyens appelés d'une façon ou d'une autre dans les conseils d'agglomération ou de pays, ne s'embarrasseront pas de distinctions entre le communal et le communautaire. C'est donc bien à l'échelle intercommunale que peut aujourd'hui se structurer une fonction consultative durable et légitime à l'égard de l'ensemble

³ Voir l'enquête de mars 2002 sur les conseils de développement de pays réalisé par Entreprises Territoires Développement (www.etc.asso.fr).

du *complexe local de pouvoirs* : le débat public, le forum permanent, la prospective partagée, l'évaluation démocratique, en sont quelques-unes des missions.

Il est logique de voir la fonction délibérative – seconde raison – glisser peu à peu également vers l'échelle intercommunale. De même que le Parlement fait de plus en plus souvent le constat que son travail consiste à traduire en droit français les directives cadres du droit communautaire, les communes sont amenées à concerter leur travail délibératif afin donner une vie réglementaire à la coopération. Dans le jeu un peu laborieux, mais nécessaire, des aller-retour entre commissions municipales et commissions intercommunales, puis conseil municipal et conseil communautaire, il est clair que la technicité de la délibération, qui équivaut toute chose égale par ailleurs à l'acte législatif national, remonte vers l'intercommunalité. Dans ces temps de partage du pouvoir local, dont il a été question précédemment, il faut bien que quelqu'un tienne la plume, et ce de façon cohérente pour un ensemble de partenaires. Les communes continuent de délibérer, mais il s'agit de plus en plus alors de préparer la délibération finale, communautaire, celle qui déclenchera vraiment l'action.

Quant à celle-ci – troisième raison – il est paradoxalement probable que beaucoup de communes en conservent la maîtrise. Dans la réalisation de travaux, et plus encore dans la mise en place de services, la connaissance fine et cumulative du terrain, matériel comme social, est cruciale. A cet égard, la différence inévitable d'expérience historique entre des services administratifs et techniques communaux et des services administratifs et techniques communautaires jouera encore longtemps en faveur des premiers, au moins dans les communes qui en sont suffisamment dotées et sauf en cas radical de transfert total des services en question. Mais en règle générale, le fait que les compétences majeures ont été transférées aux communautés ne signifie pas qu'elles ont à les exécuter directement elles-mêmes, surtout lorsqu'elles ont été créées ex nihilo : la délégation de maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'ouvrage partagée, le conventionnement, sont quelques-unes des formes de partenariat qui ramènent l'exécution vers les communes. Fonction primordiale, parce qu'en responsabilité financière, la fonction exécutive ne peut pas échapper aux maires, tant que les EPCI ne sont pas installés constitutionnellement dans l'architecture territoriale nationale. Bien entendu les communautés sont pilotées par leur propre exécutif, mais de même que dans le travail délibératif, le pouvoir concret remonte vers l'intercommunalité, en matière de travail exécutif, il reste étroitement contrôlé par le niveau municipal.

Ces trois raisons, présentées ici par conviction sur le mode de l'évidence, sont en fait des observations qui ouvrent un débat d'interprétation⁴. Elles viennent étayer l'hypothèse selon laquelle avec l'intercommunalité se clôt peut-être l'ère du monopole politique territorialisé, qui voyait chaque niveau territorial concentrer toutes les fonctions politiques, qui plus est au sein d'une seule instance, à la fois délibérative, exécutive, et généralement fort peu consultative. Si cette hypothèse se confirme, l'intercommunalité aura déclenché une petite révolution de la culture civique et politique locale, qui pourrait voir ses effets atteindre les équilibres plutôt classiques des conseils régionaux, et surtout des conseils généraux. Mais ceci amène à interroger les effets plus globaux de l'intercommunalité sur ces deux niveaux de collectivités dites de tutelle.

3. Rôle et devenir du Département et de la Région, entre la France des 3000 EPCI et la France des 300 pays.

⁴ Ce débat, et les idées développées ici, doivent beaucoup aux analyses de Philippe Estèbe et Daniel Béhar (Acadie) qui proposent, eux, de distinguer la fonction de légitimation (portée par la commune), la fonction de représentation (portée par l'EPCI), et la fonction de délibération (portée par le groupement intercommunautaire de type pays ou conférence territoriale) au sens du débat public et non d'acte réglementaire comme je l'ai utilisée.

Le grand débat des années 1990 sur l'aménagement du territoire, la recomposition territoriale et la relance de l'intercommunalité, pour décisif qu'il fut en termes d'avancées législatives, n'aura finalement pas tranché dans l'alternative de la bonne maille territoriale, débat récurrent de l'Etat-nation français, comme de beaucoup d'autres. Certes, la balance institutionnelle a nettement penché du côté des EPCI à fiscalité propre, tandis qu'il est dit et répété que les pays n'ont pas vocation à être chose que des territoires de projet, contractuels donc en principe non pérennes. Pourtant l'ambiguïté demeure, là encore pour trois raisons, ambiguïté grosse de conséquences pour le rôle tutélaire du département et de la région, et à travers eux pour les relations locales-centrales.

Tout d'abord, si les lois du 24 juin et du 12 juillet 1999 ont procédé d'une nette distinction de philosophies politiques – l'institution "en dur" pour la loi Chevènement et ses EPCI fiscalement intégrés aux compétences obligatoires, le projet et le contrat pour la loi Voynet et ses pays négociés à la démarche pragmatique – elles ont tout de même instauré une famille de territoires, et non des moindres, qui relèvent des deux logiques à la fois, aussi claires soient-elles : les communautés d'agglomération. En effet, si les 143 communautés d'agglomérations (début 2003) contribuent bien à la France intercommunale exhaustive à laquelle travaille patiemment l'Etat, elles sont en même temps des acteurs majeurs de la contractualisation via les CPER et de la démarche dite de projet. Elles sont comptées parmi les 2360 EPCI à fiscalité propre, qui correspondront grosso modo à la maille cantonale lorsque l'intégration sera achevée, mais elles sont aux côtés des pays pour dessiner la France à l'échelle des bassins d'emploi (ou des arrondissements) chère à un certain nombre de réformateurs, dont le plus disert fut sans nul doute le délégué à l'aménagement du territoire et l'action régionale de 1995 à 2002, Jean-Louis Guigou⁵. Or, dans un cas, celui de l'intercommunalité de base, elles sont, comme les communautés de communes, plutôt les partenaires naturels des politiques territoriales des départements, qui ont la bonne taille pour appréhender cette France à 3000 entités qui prend figure. Dans l'autre cas, celui du territoire de projet contractualisé, elles sont, avec les pays et les parcs naturels régionaux, les mailles privilégiées des politiques territoriales des régions, qui correspondent bien à la maille des 300 – plus 150 agglomérations donc – si fréquemment invoquée.

L'hésitation entre les deux niveaux de structuration intercommunale est également sensible dans le domaine clé des ressources financières. On a fait grand cas du passage à la taxe professionnelle unique et du transfert de cette importante ressource fiscale locale aux intercommunalités, amorce de la spécialisation des impôts locaux si souvent évoquée. Or, pratiquement dans le même temps, la suppression, étalée de 1999 à 2002, de la part des salaires dans le calcul des bases fiscales des entreprises, à laquelle pourrait succéder la suppression de la part des investissements – toujours au nom de l'allègement de la pression fiscale sur les entreprises – a amorcé une sorte de nationalisation de cette ressource fiscale que l'Etat a compensée, non sans la geler à son niveau de 1999. On va jusqu'à annoncer la disparition à terme de la taxe professionnelle, base du mécanisme intégrateur intercommunal, et on note déjà une rapide accentuation de la dépendance des communautés à l'égard de l'Etat pour leurs recettes de fonctionnement. Comme parallèlement la montée en puissance des services transférés et l'attachement des communes à récupérer les fruits de leur bonne volonté intercommunale via la dotation de solidarité communautaire, préparent pour les EPCI une sorte de crise des ciseaux, les premières voix s'élèvent pour douter de la bonne affaire intercommunale, au-delà des toutes premières années fastes de la fameuse DGF bonifiée⁶. Dans ces conditions qui s'avèrent difficiles, ne vaut-il pas mieux compter sur les politiques contractuelles et l'additionnalité

⁵ Pour un rappel de ce débat de mailles : Benoit J.M., Benoit P., Pucci F., 1998. *La France redécoupée ; enquête sur la quadrature de l'hexagone*. Paris, Belin, pp.37-77.

⁶ Voir sur le site de l'Association des Communautés de France (www.intercommunalites.com) les analyses proposées à partir des données de la DGCL et de DEXIA Crédit Local, ainsi que la contribution d'Etienne Lengereau, délégué général de l'ADCF.

qu'elles procurent ? L'avenir est-il à l'intercommunalité de premier niveau et sa fiscalité propre, ou à l'intercommunalité et aux possibilités de contractualisation qu'elle ouvre ?

Si, comme on l'a vu, la question ne se pose pas pour les communautés d'agglomération qui cumulent les deux systèmes, elle est susceptible d'émouvoir assez vite le monde rural des communautés de communes qui ont tout intérêt à passer sans tarder à l'intercommunalité et à ses perspectives de reconnaissance européenne. Du coup, l'engagement de l'Etat à ne pas considérer le pays autrement que comme un territoire de projet laisse dubitatif à terme. N'est-il pas tentant, là où l'intercommunalité de premier niveau n'a pas encore produit d'effets de structure, de passer d'emblée à l'étape suivante ?

Autant ces questions ne troublent pas outre mesure le monde de l'intercommunalité, qui a depuis longtemps l'habitude de se mouvoir dans une certaine complexité institutionnelle quoi qu'il en dise, autant elles ne peuvent laisser indifférent les deux collectivités territoriales de tutelle. La réorganisation des services sectoriels, ou des modes d'action de services qui demeurent sectoriels, sur des logiques territoriales et transversales est en cours dans beaucoup d'administrations départementales et régionales⁷. Départements et régions conservent et développent les métiers que la répartition des compétences de 1982-83 et l'acte II de la décentralisation leur ont confiés, mais l'intercommunalité les oblige à se structurer autrement pour assumer des partenariats avec des territoires dont les approches ne peuvent pas être exclusivement sectorielles. On sait que cela va jusqu'à contester le principe de représentation cantonale des assemblées départementales, pour lesquelles une carte électorale intercommunale est tentante. Quant aux régions, à l'abri de leur jeunesse et dans l'attente d'une structuration plus avancée par pays, elles semblent pour le moment échapper politiquement à l'effet intercommunal⁸, mais qui peut croire que le mode de scrutin actuel, proportionnel sur listes départementales, pourra continuer à convenir à la logique territoriale portée par la contractualisation et les SRADT ?

Sauf à consacrer son analyse à la très improbable fin des départements⁹, cette ambiguïté intercommunale entre deux niveaux de maillage a moins des effets de mise en concurrence du département et de la région que des effets de redéfinition de leur nature territoriale, chacune en vis-à-vis avec une famille d'intercommunalités. Tout dépendra de la famille qui prendra la primauté, avec des communautés d'agglomérations susceptibles d'être revendiquées par l'une comme par l'autre. Dans la France des 3000 communautés, le département a de beaux jours devant lui, à condition d'évoluer vers une nouvelle représentation territoriale qui efface les cantons. Avec une France en 300 pays et 150 agglomérations, ce sont plutôt les régions qui assureront le rôle de fédérateur des territoires locaux. Par l'acte II de la décentralisation, une part de l'Etat a fait le choix des régions. Il est possible que par le processus "naturel" de l'intercommunalité, une autre part de l'Etat fasse celui des départements. La "République des territoires"¹⁰ est peut-être en marche, mais laquelle ?

⁷ Les derniers départements à résister encore à la vague intercommunale sont, outre ceux de l'Ile-de-France où l'évolution est maintenant rapide, L'Eure-et-Loir, l'Aube, la Côte-d'Or, la Savoie et la Haute Savoie pour leur partie alpine, l'Ardèche, Les Alpes de Haute Provence et les deux Corses, prouvant a contrario le poids des cultures départementales dans le processus intercommunal.

⁸ La situation est cependant très inégale d'une région à l'autre, avec un grand ouest très avancé dans la structuration en pays (pourcentage de population concernée : Bretagne 100%, Basse Normandie 90%, Centre 71%, Midi-Pyrénées 65 %) et un sud-est beaucoup moins mobilisé, pour des raisons d'ailleurs variées (Rhône-Alpes 20%, PACA 7%, Corse 7%). La question du pays peut donc être très structurante ici (cf. Baudelle G., dir., 1995. *De l'intercommunalité au pays*. Editions de l'Aube, IAAT.), et beaucoup moins là (Jouve B., Spenlehauer V., Warin P., dir., 2001. *La région, laboratoire politique ; une radioscopie de Rhône-Alpes*. Paris, La Découverte).

⁹ Laurent L., 2002. *La fin des départements ; le recours aux pays*. Rennes, P.U.R.

¹⁰ Marc Censi, président de l'ADCF, octobre 2001. *Pour une République des territoires*.
www.intercommunalites.com

4. Quelle “ République des territoires ” ?

A ce point de la réflexion sur les effets territoriaux de l'intercommunalité, la distinction devient impossible, comme prévu, entre ce qui relève de l'intercommunalité et ce qui relève de la décentralisation, dans la mesure où l'ensemble des effets territoriaux de l'intercommunalité peuvent être compris comme des contributions imprévues à cette lente réforme des pouvoirs publics qu'on appelle décentralisation.

L'interprétation avancée ici n'est pas facilitée par le rôle que le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin fait jouer à la relance de la décentralisation. En arrivant cette relance essentiellement aux régions, la collectivité territoriale la moins familière aux Français, et en lui faisant porter des objectifs explicites de maigrissement des services publics, au nom de l'obligation de résultats, et de réduction des dépenses publiques, baisse des impôts oblige, ce gouvernement libéral a réussi à dresser contre l'idée de décentralisation l'essentiel des forces politiques et sociales qui l'avaient promulguée en 1982. Preuve s'il en était besoin que la territorialisation de l'action publique ne passe pas par sa dépolitisation, contrairement à ce qu'il en a souvent été dit.

C'est donc sur fond de bataille politique, malheureusement confuse quant à ses bases idéologiques, et dans une certaine indifférence citoyenne que l'intercommunalité vient contribuer au processus décentralisateur et reconfigurer les rapports des territoires à leur Etat. Elle le fait de deux façons : en donnant vie à une sorte de pédagogie territoriale du fédéralisme, non sans friction avec les traditions politiques françaises ; et en inventant, au nom du bien territorial, de nouveaux secteurs d'action publique où la technicité d'Etat n'est plus première. Deux changements dans l'arrangement local-central qui interpellent l'Etat dans son existence local, et à partir de là dans sa conception républicaine du territoire.

On peut parler de pédagogie territoriale du fédéralisme dans la mesure où, comme on l'a vu, les formes locales de mimétisme avec le principe de souveraineté nationale sont battues en brèche. Ce n'est plus la figure du “ maître chez soi ” qui peut porter le maire ou le président d'un exécutif quelconque – bien que se soit encore fréquemment le cas – mais bien celle du partenariat avec ses semblables dans une situation certes complexe de souveraineté locale partagée. La coopération, la négociation, les rapports à horizontalité de légitimité, la recherche d'une gouvernance, deviennent les vertus politiques d'un monde qui sort peu à peu de l'ère du pré carré, laquelle laisse encore bien des réflexes clocheterlesques, pour entrer dans celle de l'interterritorialité, en commençant par celle qu'il pratique depuis plus d'un siècle : l'intercommunalité. Ce n'est évidemment pas sans logique que cette interterritorialité fédérative est nommée d'un des termes clés du vocabulaire européen : la communauté. Somme toute, du communautaire intercommunal, on apprend à comprendre le communautaire européen, toute chose égale par ailleurs.

L'évocation du fédéralisme provoque d'immédiates tensions dans le débat politique française. La France n'est pas un pays fédéral et ne le sera sans doute jamais. C'est toute l'ambiguïté de la régionalisation que de laisser planer un doute sur cette perspective impossible parce qu'opposé au sens historique de la construction nationale. En parlant de principes fédéralistes à propos de l'intercommunalité, il s'agit de toute autre chose : de prendre acte qu'à travers elle, l'ensemble des relations locales-locales de coopération interterritoriale est devenu plus important et plus stratégique que l'ensemble des relations locales-centrales des mêmes partenaires.

On en a la manifestation par l'émergence de domaines d'action territorialisés dans lesquels l'Etat est d'emblée techniquement absent, à la différence des champs historiques d'action publique comme les routes et les grands travaux d'infrastructures, le logement, les services et équipements scolaires, culturels, sociaux, les politiques de l'emploi, etc. Avec la gestion intégrée des espaces protégés, la mise en place de politiques des temps, la coopération décentralisée, l'équipement fin en infrastructures de l'internet à haut débit, le déploiement de transports collectifs périurbains, les nouveaux exercices de planification que sont les PLU et les SCOT, les territoires, en particulier les territoires intercommunalisés,

développent des modes de faire dans lesquels l'Etat n'est plus pilote. D'une manière générale, le renforcement des capacités techniques et stratégiques des acteurs locaux, via l'intercommunalité, est susceptible de renverser le mimétisme qui existait jusqu'à présent entre les modes de faire centraux (organisation en ministères, poids des grands corps d'Etat, définition de normes et de règles nationales, etc.) et les modes de faire locaux (organisation en services, poids de grands corps intermédiaires comme celui des ingénieurs territoriaux, définition de normes et règles pseudo locales à partir des précédentes, etc.). Ce n'est pas la première fois qu'émergent de nouveaux modes de faire à partir des systèmes locaux d'action : au temps du socialisme municipal de l'entre-deux-guerres, des domaines comme le logement social ou la politique de la jeunesse et des sports s'étaient constitué à partir de laboratoires municipaux. Mais après la grande période qui a vu l'Etat dit providence capter ou construire, développer et déployer la quasi totalité des fonctions de services publics, d'équipement et de gestion des territoires, l'intercommunalité marque un tournant et, s'appuyant sur une décentralisation décrétée au bénéfice des collectivités locales, elle exprime leur capacité autonome croissante à produire l'action publique.

Reste à l'Etat à prendre acte de deux conséquences le concernant : l'Etat déconcentré ne peut plus être l'acteur technique, normatif et finalement toujours pilote qu'il a longtemps été, dès lors que ce rôle est fermement tenu par le *complexe local de pouvoirs* ; les politiques de l'Etat ne peuvent plus être celle de l'indifférenciation, de l'unicité de la norme, de l'homogénéité des objectifs, dès lors que le principe d'une administration territoriale de la république (cf. la loi du 6 février 1992, dite Joxe-Baylet) l'a emporté. Ce sont là vraisemblablement les effets à venir d'une intercommunalité qui, voulue avec opiniâtreté par un Etat dont on a dit la grande motivation originelle – transformer le système des 36 000 et quelques communes – produit en retour les conditions et les nécessités d'une transformation de son géniteur.

Conclusion : et les grandes espérances ?

On ne sait pas mesurer les bénéfices globaux de l'intercommunalité sur les territoires qu'elle concerne, ou, pour le moins, il est encore un peu tôt pour prétendre le faire à l'égard des nouveaux dispositifs érigés à la fin du siècle passé. On sait ce qu'il faudrait, ou faudra, évaluer, et ce n'est pas rien : la solidarité territoriale, l'équité d'accès aux services, l'efficacité de la dépense collective, l'économie de la gestion publique et de sa ressource fiscale, la pertinence de ses cadres d'action, le progrès de la démocratie locale, le bien être habitant et citoyen, la compétitivité économique, etc. Toutes ces valeurs sont les raisons d'être explicites de l'intercommunalité, ses grandes espérances. Les grandes espérances mettent l'intercommunalité en marche, laquelle produit des effets sur les territoires. Répondent-ils aux grandes espérances ? En quoi le déploiement d'identités politiques plus interterritoriales, le partage des légitimités et des fonctions politiques, la transformation sur des principes territoriaux des collectivités départementales, régionales et de l'Etat déconcentré, servent-ils les valeurs précédemment énoncées ? On est bien obligé de reconnaître que, malgré la bonne volonté des termes utilisés pour décrire les effets analysés ("répartition interterritoriale", "partage", "remise en cause de l'hégémonie"...), rien ne garantit les progrès ipso facto de la solidarité, l'équité, l'efficacité, la pertinence, etc.

Les territoires dont il a été question ici sont des constructions sociales identifiées et institutionnalisées par l'instance politique, des cadres et des systèmes d'action collective qui, parce que la régulation démocratique le rend possible, sont in fine reconnus politiquement. Les territoires sont une des formes du politique, et les territoires intercommunaux le sont aujourd'hui plus que jamais. Or, tout près du politique, se tient la politique. Les grandes espérances sont aussi son domaine. Les réponses que le politique ne leur donnent pas, c'est sans doute à la politique qu'il faut alors aller les demander.

