



**HAL**  
open science

# La relance de l'intercommunalité, contextes et stratégies (1992-1997)

Jean-Yves Nevers

► **To cite this version:**

Jean-Yves Nevers. La relance de l'intercommunalité, contextes et stratégies (1992-1997). 2008.  
halshs-00231074

**HAL Id: halshs-00231074**

**<https://shs.hal.science/halshs-00231074>**

Preprint submitted on 1 Feb 2008

**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.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

**CERTOP**

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

## **La relance de l'intercommunalité, contextes et stratégies**

Jean-Yves Nevers



Communication présentée au colloque « Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe » organisé par l'Association Française de Science Politique à l'Institut d'études politiques de Lyon les 25 et 26 septembre 1997

**1997**

## Introduction

Depuis le début des années 90, on assiste à une relance quantitative et qualitative de l'intercommunalité. La loi sur l'Administration territoriale de la république de février 1992, les débats qui l'ont précédée et suivie dans le cadre de l'élaboration de la loi relative à l'Aménagement du territoire votée trois ans plus tard marquent les étapes essentielles mais le processus s'était amorcé plusieurs années auparavant. Présentée comme un des derniers volets des réformes de décentralisation, la loi ATR a remis sur l'agenda politique la vieille question de la restructuration de la carte communale et les longs débats parlementaires ont montré que subsistaient parmi certaines catégories d'élus les mêmes craintes qu'avaient suscitées en leur temps la loi Marcelin (1971) ou les propositions du rapport Guichard « Vivre ensemble » (1976). De ces deux expériences, la loi ATR reprend l'idée des commissions départementales de la coopération intercommunale et de la mise en place de nouveaux types de groupements à fiscalité propre, les communautés de communes et les communautés de ville, auxquelles est transféré, obligatoirement pour les secondes et lorsque les élus le souhaitent pour les premières, le prélèvement de la taxe professionnelle ou d'une partie de celle-ci.<sup>1</sup> La nature des blocs de compétences qui sont rattachés à ces groupements indique un infléchissement significatif des objectifs assignés à l'intercommunalité : plus qu'à une « rationalisation » de la localisation des équipements publics, la nouvelle « *intercommunalité de projet* » vise avant tout à renforcer l'efficacité de l'action publique en donnant un cadre juridique à des « *projets communs de développement et d'aménagement* » et en procédant à une certaine socialisation des ressources fiscales dans des « *périmètres de solidarité* ». D'après la loi, les communautés de communes concernent essentiellement le milieu rural et doivent créer autour des bourgs et petites villes des nouvelles entités dont la configuration et la taille sont laissées à la discrétion des initiatives et des arrangements locaux.<sup>2</sup>

On constate des disparités marquées dans la diffusion de l'« intercommunalité de projet ». L'objet de cette communication est de s'interroger sur ces variations et sur les facteurs contextuels et les stratégies locales qui favorisent ou freinent l'adoption par les communes de cette innovation institutionnelle. La mise en place d'un nouveau groupement peut être classiquement analysée comme le produit de négociations et de décisions d'acteurs locaux qui déploient des stratégies de pouvoir et/ou de calcul avantages/coûts dans un contexte d'action structuré par des intérêts sociaux et des formes de leadership (organisées principalement dans le cadre départemental) et caractérisé par un ensemble de contraintes et d'opportunités (dont le dispositif de la loi lui-même et les incitations diverses, notamment financières). On s'appuiera sur trois approches empiriques : une analyse statistique de la diffusion des nouveaux groupements intercommunaux à fiscalité propre à l'aide de données agrégées au niveau régional, une étude comparative du fonctionnement (de 1992 à 1994) des

---

<sup>1</sup> Une analyse de la loi ATR est présentée par : B. Lerousseau, *Les institutions de l'intercommunalité dans la loi du 6 février 1992*, dans M. Bourjol, (dir), **Intercommunalité et coopération intercommunale**, Paris, L.G.D.J., 1993, p. 220. Pour un premier et bilan de deux années d'application de la loi voir : C. Ribot, *De la loi A.T.R. à la loi A.D.T.*, in M. Bourjol, (dir.), **Intercommunalité développement du territoire**, Paris, L.G.D.J., 1995, p.218

<sup>2</sup> Le « milieu rural » est une réalité de plus en plus hétérogène. L'« espace à dominante rurale » soit 23325 communes (64% de l'ensemble) et 13,3 M d'habitants (23,6% de la population totale).est délimité « en creux » par l'INSEE à partir des nouvelles Aires Urbaines.

Commissions départementales de la coopération intercommunale dans les huit départements de la région Midi-Pyrénées <sup>3</sup> et une enquête réalisée auprès de 440 maires ruraux.<sup>4</sup>

## 1. La relance de l'intercommunalité : variations régionales

La relance de l'intercommunalité à la fin des années 1980 touche tous les types de groupements. Après dix ans de relative stagnation, plus de 2500 SIVU et 400 SIVOM ont été créés entre 1985 et 1991. Depuis 1988, le nombre de districts a été multiplié par deux et, à la suite du vote de loi ATR, en moins de 5 ans, un millier de communautés de communes regroupant environ 11000 communes et 13 M d'habitants ont vu le jour. Il s'agit d'un mouvement quantitatif de grande ampleur mais aussi d'un changement qualitatif. Les communautés de communes sont en effet des groupements à fiscalité propre, ayant un pouvoir décision fiscale et sont dotés de compétences plus diversifiées que les SIVOM (8 compétences en moyenne). Deuxième caractéristique : la création des communautés de communes et des nouveaux districts résultent de décisions locales alors que la première génération de SIVOM des années soixante avait été largement créée à l'initiative des préfets et la seconde génération comme un contre-feu aux menaces de fusion de la loi Marcelin. Même si la crainte de mesures contraignantes explique la création « préventive » d'un certain nombre de districts (avant le vote de la loi ATR), la relance de l'intercommunalité ne peut être réduite à ce type de stratégie.<sup>5</sup> Elle s'inscrit en effet d'une façon cohérente dans l'ensemble du mouvement de croissance des formes de coopération et de partenariat qui se développent au niveau local depuis dix ans pour la mise en œuvre des politiques sectorielles ou intersectorielles étatique, de la politique régionale européenne (programmes leader) et des politiques de soutien au développement local instaurées par les départements et les régions.<sup>6</sup> Le relatif succès des « pays » participe de ce mouvement. Enfin, un troisième élément nouveau mérite d'être évoqué : la création de *l'Assemblée des Districts et des Communautés de France*. Cette association a pris une place importante parmi les groupes de pression représentatifs des diverses catégories de collectivités. La création et l'activité de ce nouveau médiateur qui milite pour le développement de l'intercommunalité, indiquent des changements significatifs.

Les données agrégées au niveau régional montrent une très grande dispersion de la diffusion des nouveaux organismes de coopération. Le pourcentage de communes regroupées au sein des groupements à fiscalité propre (GIFP)<sup>7</sup>, pour l'essentiel des communautés de communes, oscille entre 8% et 66%. Deux régions seulement sont proches de la moyenne

<sup>3</sup> Recherche réalisée pour le compte de la Région Midi-Pyrénées avec Gilles Viès. : JY Nevers, G. Viès, *L'intercommunalité dans la région Midi-Pyrénées*, rapport de recherche, Toulouse, 1995, p 58.

<sup>4</sup> Enquête auprès d'un échantillon de 440 communes de moins de 2500 habitants (région Midi-Pyrénées). Le questionnaire postal adressé aux maires reprend de nombreuses questions d'une enquête précédente effectuée en 1984-85. Premiers résultats dans : R Bages et JY Nevers, *Maires et communes rurales, une enquête en Midi-Pyrénées*, mai 1997.

<sup>5</sup> Sur l'application de la loi Marcellin : J de Kervasdoué et alii, *La loi sur les fusions et regroupement de communes*, *Revue française de science politique*, juillet-septembre 1976, 28, pp 423-450 ; F. Dupuy, JC. Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Paris : Colin, 1983, pp143-154.

<sup>6</sup> De nombreux Départements et Régions ont développé des politiques « contractuelles » d'aide aux communes, en conditionnant l'allocation des aides à l'élaboration de « projets communs » dans le cadre de regroupements territoriaux.

<sup>7</sup> Cet indicateur qui, par commodité, inclut tous les groupements à fiscalité propre, est très fortement corrélé à la densité régionale des CC et assez fortement à la densité des districts en raison du nombre limité des communes regroupées par les CU et par les SAN. On a utilisé les taux de regroupement des communes de moins de 700 h et des communes de 700 à 2000 h et calculé des indicateurs de « densité » en rapportant le nombre de CC, districts, SIVOM et SIVU au nombre de communes.

(31,4%). S'opposent très nettement un groupe de 4 régions où plus de 50% des communes sont regroupées dans des GIFP et un groupe de 12 régions où moins de 25% des communes le sont<sup>8</sup>. Tout se passe comme si certaines régions constituaient des contextes locaux plus favorables que d'autres à la création des nouveaux groupements. (*Tableau 1*)

Les trois régions (Pays de la Loire, Bretagne et Poitou-Charentes) qui regroupent la plus importante part des communes dans des GIFP sont limitrophes et relèvent d'un ensemble géographique (auquel se rattache la Basse Normandie) qui incite à rechercher l'influence de caractéristiques culturelles communes.<sup>9</sup> On pense bien évidemment au contexte créé par le catholicisme et la « culture de coopération » qui a favorisé le développement des dispositifs d'encadrement agricole et rural animés par la JAC (Jeunesse agricole catholique). Cette culture de coopération constitue un ensemble transférable de savoir-faire et de valeurs qui privilégient des formes d'action collective de type « solidariste ». Un effet de contexte semblable joue probablement dans la région Nord - Pas de Calais où les traditions de solidarisme et de mutualisme sont connues (patronat du textile...), sans qu'elles se limitent cependant à l'influence du catholicisme, et en Alsace. Il est cependant plus difficile de trouver dans la région Rhône Alpes un « facteur culturel » de ce type mais il est vrai que dans cette région le taux de GIFP est moins élevé et qu'il existe, en son sein, des disparités entre les départements.

Cette dimension culturelle ne semble pas avoir joué dans la mise en place des SIVOM ni des SIVU, qui a obéi à des logiques différentes, techniques, bureaucratiques ou opportunistes. On ne constate en effet aucune relation statistique significative entre les indicateurs d'implantation des SIVOM et SIVU et le taux de regroupement des communes dans les GIFP. En revanche, la densité des syndicats mixtes dont la dynamique d'implantation est plus locale, est corrélée à celle des GIFP. Les SIVU se sont développés au fur et à mesure de l'apparition des nouveaux besoins collectifs en diffusant depuis les pôles urbains et industriels vers les campagnes. La densité de leur implantation est très liée au taux d'urbanisation des régions. Quant aux SIVOM, les disparités entre départements d'une même région, déjà très forte en 1975, semblent étroitement liées aux conditions dans lesquelles l'action des préfets (et des services extérieures) s'est appliquée dans chaque contexte politico-administratif départemental. (*Tableau 2*)

L'indicateur de diffusion des GIFP est fortement associé aux structures communales : L'existence d'une forte armature de « grandes » communes rurales (de 700 à 2000 habitants) semble être un facteur favorable à la création de communautés de communes (tableau 2) ou, autrement dit, les régions où dominent les très petites communes (moins de 700 h) constitueraient un contexte plutôt défavorable. Dans six des huit régions qui regroupent plus de 40% des communes dans des GIFP, la part des communes de 700 à 2000 h est supérieure, et même très supérieure (Bretagne, Pays de la Loire, Alsace) à la moyenne nationale. Par

<sup>8</sup> Il est évident impossible de dire si cette répartition est provisoire et s'il y aura une homogénéisation. Dans ce cas, s'intéresser à la diffusion inégale des CC à un moment donné c'est s'intéresser aux stratégies d'adoption de cette innovation par les acteurs locaux (sans porter sur l'innovation en question un jugement de valeur)..Au rythme actuel de création des CC (200 par an), si leurs caractéristiques moyenne restent identiques (11 communes regroupant 13000 h) et en l'absence d'intervention autoritaire de l'état, il faudrait 17 ans pour que l'ensemble des communes rurales soient intégrées dans des CC.

<sup>9</sup> Une synthèse de travaux récents a été esquissée par Rémy Le Saout qui propose quatre pistes d'explication des variations régionales : culturaliste (P Baudelle, dir, **De l'intercommunalité au pays**, Edition de l'Aube, 1995), stratégique (H. Michel), stratégique et « localiste » (P. Moquay, **L'intercommunalité en douze facteurs**, Syros, 1996) et une explication fondée sur le concept d'« échange de richesse »(R. Le Saout, **L'intercommunalité, démocratie et pouvoir politique**, thèse, Nantes, 1996).

conséquent, le développement de la nouvelle intercommunalité semble plus difficile là où elle paraîtrait *a priori* la plus nécessaire. Il paraît de bon sens qu'un petit nombre de « grandes communes » parviennent plus facilement à décider la mise en place d'un regroupement que beaucoup de petites communes : moins les acteurs sont nombreux, plus il leur serait facile de prendre une décision collective de ce type ? Mais on peut aussi envisager que les plus petites communes ont un intérêt positif à la non coopération ou au moins, un moindre intérêt, notamment fiscal, à s'intégrer dans un GIFP.

L'implantation des GIFP semble indépendante du dynamisme démographique et économique régional : ni le taux de chômage, ni l'indicateur de la valeur ajoutée, ni la croissance démographique ne sont directement corrélés, positivement ou négativement, au taux de regroupement dans des GIFP. En revanche on observe une influence limitée de la richesse fiscale moyenne des communes. L'implantation des communautés de communes est plus forte dans les régions où la valeur par habitant des bases de la TP et le potentiel fiscal des communes rurales sont les plus faibles. Elle est associée en outre à un effort fiscal moyen plus élevé. Logiquement, l'existence d'un certain stress fiscal (bases fiscales faibles et effort fiscal élevé) pousserait les communes, à la recherche d'un éventuel accroissement de la matière imposable (à long terme) et plus immédiatement en quête d'un supplément de subventions, à s'engager dans la nouvelle coopération de projet. Mais c'est surtout le cas dans les régions culturellement douées pour la coopération, comme dans l'Ouest où les communes rurales ont un potentiel fiscal assez nettement inférieure à la moyenne. En revanche, dans d'autres régions (Limousin, Languedoc, Auvergne) fiscalement défavorisées, l'opportunité d'une plus-value de ressources ne semble pas être, par elle-même, un facteur d'incitation suffisant. Il faut mentionner en outre l'exception notable des « riches » (en TP) communes rurales alsaciennes qui pensent néanmoins avantageux de regrouper leur puissance fiscale dans des communautés de communes.

En résumé, s'il paraît pertinent d'associer à des traditions culturelles et à des savoir-faire spécifiques la précocité de l'investissement institutionnel réalisé dans certaines régions pour développer une coopération orientée vers le développement local, il faut cependant faire intervenir d'autres types de contraintes ou de ressources comme la configuration du découpage communale, la densité de la population rurale et la situation financière des communes. Mais il faut s'intéresser aussi aux caractéristiques des contextes politico-administratifs départementaux et aux orientations des politiques développées par les conseils généraux. Le fonctionnement des Commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) fournit à cet égard un observatoire intéressant.

## **2. Les Commissions départementales de la coopération intercommunale : variations départementales**

Instances élues par collèges où sont représentées les diverses catégories d'élus locaux (les maires très majoritaires, les responsables de groupements, les conseillers généraux et régionaux), les CDCI ont été installées en 1992 pour dresser un état des lieux de la coopération, examiner et donner un avis sur les propositions de création de GIFP émanant des communes et élaborer un schéma de coopération, document non opposable au tiers. En raison de certaines ambiguïtés quant à la portée exacte de leurs travaux et du fait que la présidence en était confiée au préfet, la participation aux commissions a constitué pour les élus locaux un enjeu politique non négligeable. Autant que les travaux proprement dits qui se sont faits à l'intérieur de ces instances, c'est l'ensemble du débat organisé autour qui a constitué en

quelque sorte, la couveuse des premières communautés de commune. Couvereuse très diversement productive.

Une étude comparative du fonctionnement des CDCI des huit départements de la région Midi-Pyrénées montre en effet que les commissions ont fonctionné concrètement, au-delà du respect d'un certain nombre de règles formelles communes, selon des logiques et avec des résultats contrastés<sup>10</sup>. On peut opposer certains départements où le fonctionnement de la commission a été bloqué dès son installation à d'autres où les commissions ont engagé un travail approfondi en coopération avec les services préfectoraux, organisé une vaste campagne d'information auprès des maires et produit des schémas cohérents et relativement précis. Ces variations apparaissent nettement associées aux stratégies que les leaders départementaux ont adoptées face au changement potentiel des relations entre communes et département que la mise en place de la nouvelle intercommunalité pouvait induire.

Les séances d'installation des commissions ont été consacrées à un débat, parfois très vif, sur la nature et les limites des compétences que la loi leur attribuait et à la renégociation des règles de fonctionnement énoncées par les préfets. Ces débats ont révélés l'importance que les élus attachaient au problème des conditions de validité de leurs délibérations et au rôle des préfets. Dans deux départements, la majorité de la commission a refusé d'une façon très ferme de s'engager dans l'élaboration de toute proposition qui aurait un quelconque caractère coercitif et elle a fait preuve d'une grande défiance à l'encontre de l'action du préfet, y compris pour dresser un état des lieux de la coopération. Dans d'autres départements, le rapporteur de la commission a posé d'emblée des objectifs volontaristes en sollicitant la collaboration des services préfectoraux.

Les méthodes de travail ont présenté également une grande variété. Dans certains départements a été instaurée une procédure fermée avec la désignation d'une commission restreinte, dans d'autres, au contraire, ont été mises en place des sous-commissions, parfois élargies à des personnalités extérieures, pour effectuer un travail préparatoire. Par exemple, dans les Hautes-Pyrénées, des groupes de travail ont été créés dans des secteurs géographiques préalablement délimités et les réunions ont été décentralisées afin de permettre au plus grand nombre de maires d'y assister. Des assemblées plus ou moins nombreuses ont été organisées pour informer les élus. Dans certains départements, les conseillers généraux ont joué un rôle de premier plan en réunissant les maires de leur canton. Dans d'autres, ce sont les associations départementales de maires qui se sont chargées de diffuser l'information. L'association des maires du Gers a par exemple organisé 9 réunions entre le 13 Juillet et le 15 Août 1992. Ces réunions ont permis non seulement de diffuser des informations auprès des élus (et pas toujours dans le sens indiqué par la loi...), de recueillir des avis et des projets mais elles ont nettement pré-structuré le débat interne aux commissions.

L'état des lieux de l'intercommunalité a été rempli avec plus ou moins de précision. Les commissions disposaient des données informatisées de la préfecture et des informations transmises par les communes. Dans la plupart des départements, les recensements élaborés par les préfectures, accompagnés de cartes et de statistiques, ont été l'unique base de travail. Dans certains cas, la majorité de la commission s'est vivement opposée à ce que soit entrepris un véritable diagnostic sur le fonctionnement réel des syndicats existants, y compris pour ceux dont l'existence est devenue caduque. Cependant certains cas, la commission s'est appuyée sur des études réalisées antérieurement dans le cadre de l'élaboration de la politique départementale d'aide au développement local. Les débats ont été alors cadrés par les

---

<sup>10</sup> La même constatation est faite par Catherine Ribot, in M. Bourjol, déjà cité.

orientations préconisées dans ces documents et de fait, les préconisations du schéma ont été largement inspirées par la politique du Conseil général.

La loi, en organisant la représentation des différentes catégories de collectivités locales voulait permettre à chacune d'entre elles de faire entendre son point de vue et organiser les conditions d'une négociation multi-niveau intergouvernementales.<sup>11</sup> Pourtant, d'une façon générale, les membres des commissions, quel que soit le collège qui les a désignés, se sont exprimés avant tout en tant qu'élus de telle ou telle commune, de tel ou tel canton ou organisme de coopération et non en tant que représentant d'une catégorie de collectivité locale. Cette stratégie de repli sur « son » territoire de représentation est la conséquence logique du problème de légitimité que posent, dans le cadre de la décentralisation à la française, les organismes collégiaux associant les différentes administrations locales, hétérogènes par le champ de leurs compétences, non hiérarchisés et d'une certaine façon, en concurrence sur le marché politique. Seuls quelques membres des commissions ont pu parler au nom de la catégorie de collectivité qu'ils représentaient. C'est le cas de certains représentants des conseils généraux mais alors, leur légitimité n'était pas fondée sur leur élection par le collège de leurs pairs mais sur une position de pouvoir dans l'exécutif départemental. Dans une moindre mesure, un mandat de président ou vice-président de l'association départementale des maires a pu conférer un surplus de légitimité à certains maires et leur a permis de s'exprimer « au nom des communes ».

On comprend par conséquent qu'une variable clef du fonctionnement des commissions a été le type de leadership qui a prévalu en leur sein. Dans deux départements, les rapporteurs de la commission ont d'emblée instauré un leadership fort, appuyé sur une stature de notable cumulant (un sénateur/maire/conseiller général/président de l'association départementale des maires, un maire/vice président du conseil général). Cette position leur a donné une capacité réelle de proposition et d'arbitrage. Dans ces deux cas, les orientations des schémas ont coïncidé avec les grandes orientations de la politique départementale, laquelle était déjà structurée autour d'une contractualisation des aides aux communes (programme « contrat 2000 » du Tarn favorisant les zones de type « bassins de vie ») ou s'appuyait sur des pratiques bien huilées d'une relation de type clientéliste entre l'exécutif départemental et les communes rurales, médiatisée par les conseillers généraux. Dans d'autres départements, les présidents des conseils généraux, présents en personne mais au titre de simples membres, ont tenu à marquer très fortement leur hostilité à la procédure des schémas, face au préfet certes, mais aussi face aux représentants du conseil régional et/ou à leur opposition politique.

Il est clair que, dans chaque contexte local, la stratégie d'engagement, d'opposition ouverte ou de retrait adoptées par les représentants du pouvoir départemental au sein des commissions (et dans le débat public plus large) avait pour objectif la défense ou la consolidation d'un certain type de rapports entre le département et les communes en référence à un enjeu politique fort : la reproduction d'un dispositif d'hégémonie sur les communes rurales et des formes de leadership afférentes. Dans certains départements, la nouvelle intercommunalité pouvait s'inscrire non contradictoirement dans le dispositif existant. Elle pouvait même le conforter en consolidant par exemple le niveau cantonal ou en instaurant un nouvel échelon de médiation, plus pertinent, entre les communes et le pouvoir départemental. Dans ce dernier cas, certaines conditions locales (principalement politiques) devaient être réunies pour que ce nouvel échelon puisse fonctionner comme un relais de la politique départementale. Lorsque celle-ci repose sur un système d'aide directe, individualisée et

---

<sup>11</sup> Au sens où cette notion est employée aux Etats-Unis pour désigner les relations entre les différents types de gouvernements (fédéral, états, gouvernements locaux).

« sélective » aux communes ou lorsque qu'est privilégiée la « départementalisation » des services et des actions de développement local, la création de communautés de communes étaient susceptible de compromettre la cohérence l'action départementale. Dans ce cas, les nouveaux regroupements préconisés dans le cadre de la loi ATR pouvaient être considérés par les instances dirigeantes des départements comme un facteur potentiel de déstabilisation.

La position du préfet ou de son représentant, qui a été très discutée, montre bien l'ambiguïté qui s'attache aujourd'hui à la fonction préfectorale lorsqu'elle déborde le cadre des strictes compétences juridiques que lui ont tracées les réformes de décentralisation. On constate que la stratégie des préfetures a été fortement modulée en fonction des contextes départementaux. Soit le préfet (ou son représentant) s'est contenté d'entériner la procédure et les propositions de la commission et lui a laissé toute latitude dans la conduite des travaux (surtout quand ceux-ci allaient dans le sens préconisée par la loi), soit il a pris des initiatives et fait des propositions lorsqu'il pouvait s'appuyer sur le soutien d'une partie des élus ou, plus souvent, exploiter la relative apathie de ceux-ci, soit enfin, il a du faire face, sans broncher, à des situations de quasi conflit et de blocage systématique. Cette dernière situation renvoie à l'existence d'un pouvoir départemental fort opposé à la procédure instaurée par la loi et/ou à une pression diffuse des maires hostiles à la nouvelle intercommunalité. D'une façon générale le fonctionnement des commissions montre assez clairement que les préfets ont non seulement perdu dans ce type de politique publique incitatrice (il en va autrement dans d'autres domaines) leur position d'influence et leur capacité d'arbitrage, mais que dans la plupart des cas, ils doivent négocier avec les élus, sans garantie de succès, un rôle d'animation et de coordination qui apparaît d'ailleurs assez formel et « périphérique » par rapport aux processus décisionnels réels.

Les clivages politiques ne se sont pas manifestés ouvertement sauf dans un département où des élus communistes ont pris publiquement positions contre les nouvelles formes d'intercommunalité. Mais il est clair que dans tous les départements, les stratégies politiques ont joué d'une façon implicite et ont structuré des coalitions tacites au sein des commissions. Sur ce point, il faut évidemment rappeler que les commissions ont été élues au cours d'élections à scrutin de listes et que les candidatures ont été présentées par les grandes familles politiques. En outre, comme on l'a indiqué, l'élaboration d'une politique de développement de l'intercommunalité est un enjeu politiquement sensible puisqu'il touche aux relations entre les communes et le pouvoir départemental et par conséquent aux réseaux d'influence. Cela ne signifie pas que tous les élus d'un même parti ont adopté les mêmes positions. Bien au contraire, on observe une grande variété de stratégies, notamment dans les partis dirigeants les départements, en fonction des modalités d'organisation de leur hégémonie locale et de leurs modes de gouvernement.

### **3. Les maires ruraux et l'intercommunalité : variations communales**

Dans la région Midi-Pyrénées comme dans l'ensemble de la France, la coopération intercommunale est un fait bien enraciné dans la vie locale.<sup>12</sup> Une large partie des compétences communales est aujourd'hui assurée par des organismes intercommunaux. Une commune appartient en moyenne à 4 syndicats et les transferts aux organismes intercommunaux représentent en moyenne 15% des dépenses communales (dans un cas sur trois, ce transfert est supérieur à 20%). Le taux d'engagement financier des communes est

<sup>12</sup> De ce point de vue, la région Midi-Pyrénées se situe dans la moyenne des régions françaises, avec des disparités départementales assez fortes.

corrélé à la taille des communes, à leur dynamisme démographique et à la part de la population agricole : ce sont les petites communes à dominante agricole et en déclin qui consacrent la part la plus grande de leur budget à la coopération intercommunale. Mais il s'agit là d'une implication plus subie que voulue : ce sont en effet dans ces communes que les maires sont les moins favorables à la coopération, laquelle est davantage vécue comme une contrainte que comme un atout. Sur ce point, il faut bien évidemment souligner que la part du budget communal transféré aux organismes intercommunaux n'est pas significative de l'engagement des communes dans la nouvelle « coopération de projet » orientée vers le développement local. La question qui était inscrite sur l'agenda politique des maires puisque 38% des communes étaient concernées par un projet de communautés de communes ou de district, a été un des principaux thèmes de la campagne électorale de juin 1995.

D'une façon générale, le développement de l'intercommunalité est largement accepté: très peu de maires (7%) y sont hostiles et seule une minorité (13%) se déclare en faveur du maintien du statu quo. Cette dernière catégorie est en régression très nette par rapport à 1984 (31%). Mais, dans le même temps, les élus qui s'affirment favorables à un « large développement » de la coopération sont moins nombreux que dix ans auparavant (20% contre 28%). De fait, l'attitude positive mais prudente selon laquelle la coopération intercommunale devrait être développée « *dans certaines limites* » est devenue nettement majoritaire (55% contre 32% en 1985). Dans la conjoncture actuelle, cette attitude prudente signifie probablement une position plus favorable à la coopération que ce qu'elle signifiait douze ans auparavant. En effet, on constate que parmi les maires qui partagent cette opinion et qui sont par ailleurs concernés par un projet de communauté de communes, seulement 27% sont contre la mise en place de celle-ci (contre 61% chez les maires partisans du statu quo).

La moindre polarisation des opinions traduit un rapprochement des points de vue entre les maires des différentes tendances politiques. En 1984, la coopération intercommunale, comme la décentralisation, était perçue comme un projet beaucoup plus "politique" et l'opposition entre maires de gauche et maires de droite était très affirmée. Ainsi 41% des maires de gauche étaient-ils alors favorables à un « *large développement* » de la coopération contre seulement 14% des maires de droite. Douze ans plus tard, les maires de gauche sont devenus plus prudents et les maires de droite se sont ralliés, en partie, à l'idée d'un certain développement de la coopération. Il subsiste néanmoins une différence significative entre la gauche et la droite. Cette différence est cependant modulée par l'effet des contextes départementaux : il existe par exemple parmi les maires modérés ou de droite de l'Aveyron, pays de tradition catholique culturellement très proche des régions de l'Ouest, un fort courant favorable au développement de la coopération tandis que les maires du Gers, quel que soit leur tendance politique, y sont en majorité hostiles.

Outre l'appartenance politique, d'autres facteurs influencent l'attitude des maires. Les maires ruraux sont d'autant plus favorables à la coopération intercommunale : <sup>13</sup>

a) qu'ils sont élus dans une commune où la population est socialement diversifiée, moins agricole et travaille en plus grand nombre à l'extérieur de la commune.

b) qu'ils exercent une profession non agricole et particulièrement qu'ils sont cadres supérieurs. Sur ce point, l'appartenance socioprofessionnelle s'avère plus discriminante que l'affiliation politique.

c) qu'ils sont faiblement enracinés dans la commune

<sup>13</sup> Résultats assez proches dans : A Faure et S Roché, **Les maires ruraux et l'intercommunalité, rapport d'enquête**, Mairie Conseils, CDC, novembre 1994. Voir également : Souchon-Zahn, MF, Rouban L., **L' espace politique en milieu rural**, Les cahiers du CEVIPOF, n°14, FNSP, 1996

d) qu'ils disposent d'un réseau relationnel relativement dense avec les principales personnalités politiques et administratives départementales

On peut dire que la nouvelle dynamique qui s'est exprimée dans les cinq dernières années pour la promotion d'une « *coopération de projet* » a été supportée activement par une catégorie de maires dont le profil sociologique, d'ailleurs plus « typé » en 1984 que douze ans plus tard, correspond bien aux tendances lourdes de l'évolution sociologique du milieu rural. Les dernières élections ont en effet confirmé largement la tendance au déclin de la place des agriculteurs dans les mairies et la progression continue des maires issus des couches moyennes supérieures dont les attaches familiales, l'identité personnelle et les intérêts professionnels sont moins exclusivement enracinés dans le territoire communal.

Une attitude favorable au développement de l'intercommunalité est associée par ailleurs à un ensemble d'opinions favorables :

- a) à la *décentralisation*,
- b) à la *planification territoriale (POS)*,
- c) à *une gestion municipale plus expansionniste et plus ouverte à l'installation de nouveaux résidents, y compris d'origine étrangère, et à l'accueil de nouvelles activités.*

Contrairement à ce qui avait été constaté en 1984, les maires nouvellement élus en 1995 ne sont pas plus favorables à la coopération que les maires sortants. D'une façon générale, sur de nombreux points, les « nouveaux maires » de 1995 apparaissent plus prudents, plus réservés voire même plus conservateurs que leurs aînés. Les dernières élections municipales n'ont pas semble-t-il, fait émerger la figure récurrente du nouveau maire innovateur. Autre changement par rapport à l'enquête de 1985 : la relation entre attitude en matière de coopération et stratégie fiscale s'est inversée. Les maires les plus favorables au développement de la coopération sont aujourd'hui fiscalement plus conservateurs (ils sont moins favorables à l'augmentation des impôts locaux). Cette nouvelle combinaison peut être porteuse de changements importants quant à la gestion des organismes intercommunaux. Il a été constaté en effet que les maires étaient tentés de se « défausser » de l'accroissement de la pression fiscale locale sur les organismes intercommunaux en tirant parti de l'opacité que ceux-ci introduisaient entre l'électeur-contribuable et les responsables, élus au second degré et très souvent mal identifiés.

Tout indique qu'on assiste à un déplacement de l'enjeu que représente l'engagement dans l'intercommunalité. Celle-ci est devenue un enjeu plus pragmatique qui divise moins les maires selon leur appartenance politique et plus en fonction du bilan qu'ils tirent de leur expérience concrète et d'un calcul avantages/coûts. De ce point de vue, il apparaît que l'expérience de la coopération n'est pas toujours estimée très positive. Comme on l'a signalé, ce sont parmi les communes les plus fortement intégrées dans le dispositif intercommunal traditionnel (mesuré par la part du budget qui lui revient) que se rencontrent le plus fréquemment des attitudes hostiles ou réservées à la coopération. Il existe probablement une certaine limite au delà de laquelle les avantages perçus ou attendus de la coopération se changent en inconvénients tant du point de vue des charges induites que de l'autonomie décisionnelle. Sur ce point, on constate que là où le conseiller général préside le SIVOM ou la communauté de commune et là où il est particulièrement actif, les maires sont en moyenne plus réservés sur la nouvelle intercommunalité de projet. L'évaluation des chartes intercommunales confirme cette observation : plus de la moitié des maires dont la commune a participé à l'élaboration d'une charte estiment que celle-ci a eu des effets "*peu bénéfiques*" ou « *aucun effet réel* » (dans 29% des cas) sur le développement de leur commune !

Interrogés sur l'importance qu'ils attribuent à divers obstacles susceptibles de freiner le développement de l'intercommunalité, les maires placent en tête deux arguments traditionnels bien connus : la préservation d'une autonomie de décision et la volonté des habitants de maintenir l'identité de leur commune. La crainte d'une augmentation de la charge fiscale est aussi un obstacle très important pour plus de la moitié des maires. Est également mise en exergue l'insuffisance des aides étatiques. Les élus qui attachent le plus d'importance à ces quatre « obstacles » présentent un profil sociologique très homogène : ils sont plutôt apolitiques et de centre gauche, agriculteurs, artisans ou commerçants, élus dans une communes très agricoles et de taille « moyenne » (entre 250 et 750 habitants) et sont plutôt hostiles à la décentralisation laquelle signifie pour une importante majorité d'entre eux (plus de 60%) : favoritisme, accroissement des inégalités entre communes, politisation et gaspillage. Ces maires affichent en outre une préférence majoritaire pour les regroupements traditionnels, SIVU et SIVOM regroupant un petit nombre de communes.

Une très large majorité des maires considère le mode de désignation indirect des dirigeants des organismes intercommunaux comme un obstacle « peu important : le problème d'un contrôle plus démocratique par les électeurs des politiques décidées par ces organismes élus au second degré est loin d'être une préoccupation majeure des élus locaux<sup>14</sup>. De même, conformément à la logique bien connue du discours consensuel, les maires considèrent comme négligeables les clivages politiques dont on sait pourtant que leur rôle est parfois décisif dans les blocages des projets de coopération.

Interrogés sur la structure de coopération la mieux adaptée à leur commune, 38% des maires choisissent la Communauté de communes de préférence au SIVOM (21%), au district (6%) ou à des SIVU (9%). Une combinaison de plusieurs structures a la préférence de 20% des élus. La faveur relative accordée à la communauté de communes confirme le succès de cette nouvelle formule : aux 12% de communes qui appartenaient déjà à une communauté au moment de l'enquête, s'ajoutent les nombreuses communes (38% de l'échantillon) concernées par les propositions des CDCI qui sont par ailleurs soutenues par une large majorité de maires. Il existe cependant des différences très sensibles entre les départements qui expriment clairement les effets des positions, diverses comme on l'a vu, des exécutifs départementaux. A noter que les « nouveaux maires » élus en 1995, ne sont pas plus favorables aux communautés de communes que leurs collègues plus anciennement élus. La nouvelle intercommunalité n'est pas vraiment portée par une nouvelle génération de maires.

Le choix du territoire le plus pertinent pour organiser une coopération viable est loin de faire l'unanimité. Une minorité de maires (13%) choisit l'association d'un nombre très limité de communes. Le regroupement dans le cadre du canton a la préférences de 34% des élus tandis que plus de la moitié des maires se prononcent pour un coopération intercantonale (8%), pour des "territoires fonctionnels" comme les bassins d'emplois et de vie (15%), ou plus fréquemment, des territoires de solidarité plus traditionnels du type "pays" et "terroirs" (24% des maires). Si les maires les plus favorables à l'intercommunalité privilégient en toute logique, les solutions les plus intégrées comme la Communauté de communes ou le district (72%) ils ne se prononcent pas plus fréquemment que les autres pour l'inscription de ces organismes dans des espaces « fonctionnels » ou les territoires « réinventés », « pays » et

---

<sup>14</sup> Une consultation organisée par l'ADCF en 1996 a montré que 90% des élus interrogés étaient pour le maintien du mode actuel de désignation des délégués intercommunaux (« Intercommunalités, journal de l'ADCF). Voir également l'enquête auprès des conseillers généraux réalisée par l'OIP en 1993.

autres « terroirs ». Une fraction importante d'entre eux reste attachée au canton. Ainsi, les partisans de la communauté de communes sont-ils presque aussi nombreux à choisir un regroupement cantonal que les partisans du SIVOM (39% contre 42%). Dans ce domaine, ni la tendance politique ni l'ancienneté dans la fonction n'influencent les préférences des maires. L'effet du contexte départemental et du rôle des conseillers généraux dans le dispositif existant, est plus nette. Là où le conseiller général est reconnu comme un animateur actif et légitime de la coopération, les maires sont plus attachés au regroupement cantonal.

## Conclusion

Au total, ces données montrent la complexité de **la signification** que les maires attachent à leur engagement dans la coopération intercommunale. Celle-ci est considérée par une catégorie de maires dont le profil sociologique est assez bien repérable, comme une contrainte imposée de l'extérieur à laquelle les maires réagissent par une attitude sinon d'hostilité du moins de retrait passif, de non engagement. Il est vrai que pour ces maires le poids de *l'intercommunalité de gestion* a déjà fortement réduit et d'une façon quasi irréversibilité leur marge de manoeuvre. Le coût d'une nouvelle perte d'autonomie et le prix fiscal, liés à un engagement dans la nouvelle *intercommunalité de projet* peuvent apparaître particulièrement élevés, d'autant plus que les bénéfices qu'en peuvent espérer les petites communes sont très incertains et à long terme. De fait, il n'est pas surprenant qu'une stratégie de résistance soit associée fréquemment non seulement à des attitudes assez crispées de fermeture et de repli « localiste » autour de la défense de l'autonomie et de l'identité locale mais aussi au refus d'ouvrir la démocratie et la citoyenneté communale à la participation des néo-résidents et des « étrangers » (au sens large).

C'est évidemment sur la base d'une autre configuration d'attitudes et d'intérêts locaux que s'appuient les stratégies municipales orientées vers le développement d'une coopération active pour le développement local. D'un point de vue stratégique, les maires les plus engagés sont également ceux qui ont les ressources suffisantes pour envisager d'autres solutions (autonomie communale ou autres formes de coopération) et qui peuvent ainsi négocier leur participation. Cette catégorie d'élus peut espérer raisonnablement d'un projet intercommunal, outre les avantages financiers accordés par l'Etat, une « plus-value de développement » pour leur commune et peut voir un réel avantage dans une mutualisation des coûts et des risques. De toute façon, quels que soient les résultats obtenus ou escomptés, là où les changements sociaux et culturels ont transformé les critères de l'éligibilité et de la notabilité et où une majorité d'électeurs valorisent le modèle du « maire entrepreneur », un engagement dans l'intercommunalité de projet devient de plus en plus, en soi, un choix quasiment obligé. Les contextes départementaux (combinaison de traditions culturelles et de savoir-faire, des sédimentations institutionnelles et des politiques mises en place par les départements et régions) constituent des stocks de ressources et d'opportunités qui structurent et activent en l'amplifiant la différenciation des stratégies communales de coopération. Dans ces conditions, la carte probable des nouveaux espaces de l'administration et de la démocratie locale n'aura certainement plus l'uniformité rigoureuse et égalitaire de la vieille administration républicaine.

## Tableaux

**Tableau 1 :** Indicateurs régionaux d'implantation des groupements intercommunaux en 1996 (d'après DGCL)

	GIFPTOT	CC_CT	DISTR_CT		GIFPTOT	CC_CT	ISTR_CT
Pays de la Loire	66,00	5,25	2,19	Bretagne	64,00	6,54	,87
Poitou-Charentes	64,00	5,26	,48	Nord P de C	57,00	3,94	,97
Alsace	44,00	3,56	1,89	B Normandie	42,00	3,53	,83
Rhône-Alpes	42,00	2,99	1,63	Picardie	40,00	1,66	,65
Provence-CA	31,00	3,95	1,04	Champagne	30,00	1,91	1,39
Aquitaine	23,00	1,70	,74	Midi-Pyrénées	23,00	1,79	,60
Ile de France	22,00	,55	1,72	Bourgogne	22,00	1,71	,44
Languedoc	19,00	2,27	,45	Lorraine	19,00	,77	,81
Franche-Comté	18,00	1,57	,45	Auvergne	16,00	1,83	,15
Normandie Haute	16,00	1,27	,42	Limousin	15,00	1,74	,27
Centre	9,00	1,14	,49	Corse	8,00	1,11	,56

GIFPTOT : pourcentage de commune regroupées dans un groupement à fiscalité propre, CC\_CT : nombre de communautés de communes pour 100 communes; DISTR\_CT : nombre de districts pour 100 communes.

**Tableau 2 :** corrélations entre l'implantation des groupements intercommunaux et des variables régionales

	GIFPTOT	CC_CT	DISTR_CT	SMIXT_CT	SIVOM_CT	SIVU_CT
GIFPTOT		,8947**	,5024*	,5341*	-,0543	,1240
CC_CT			,3285	,6525**	,1265	,1207
DISTR_CT				,5808**	,0741	,2103
C700_CT	-,5718**	-,5959**	-,5751**	-,7634**	-,1447	-,5505**
C2000_CT	,6642**	,7165**	,4709*	,6581**	,0710	,4486*
POPULATION	,1321	-,0262	,5308*	,4573*	,0017	,5918**
DENSITE	,4571*	,3459	,3932	,1526	-,0728	-,0756
% POP RURALE	,0653	,1423	-,5093*	-,3642	-,1556	-,4165
VALAJOUT	-,0682	-,2517	,5130*	,2265	-,2753	,6338**
EVO POP	,0229	,0755	,2765	,4116	,3899	,4543*
% AGRICUL	,1417	,2573	-,2900	,0917	-,0736	,0981
% CADRE	-,0857	-,1887	,3759	,3484	,0637	,5637**
% OUVRIER	,1521	,0095	-,0005	-,3726	-,5463**	-,2397
BASES TP	-,1004	-,3559	,3245	-,3094	-,5823**	,1173
PF700	-,1168	-,2850	,4857*	,2192	-,2176	,4988*
PF2000	-,2490	-,4443*	,3939	-,1384	-,2777	,2309
EFIS700	,2061	,4363*	-,1610	,3670	,5251*	,0715
EFIS2000	,1580	,3815	-,1529	,4310*	,3171	,1988

\* - Signif. LE ,05 \*\* - Signif. LE ,01 (2-tailed)

**Indicateurs régionaux :** GIFPTOT : pourcentage des communes regroupées dans un groupement à fiscalité propre ; CC\_CT : nombre de Communautés de communes pour 100 communes; DISTR\_CT : nombre de districts pour 100 communes ; SMIXT\_CT : nombre de syndicats mixtes pour 100 communes ; SIVOM\_CT nombre de SIVOM pour 100 communes ; SIVU\_CT nombre de SIVU pour 100 communes ; C700\_CT : part des communes de 700 à 2000 habitants dans l'ensemble des communes ; C2000\_CT : part des communes de 700 à 2000 habitants dans l'ensemble des communes ; POPULATION : population de la région en 1990; DENSITE : densité régionale ; POP RURALE : part de la population rurale ; VALAJOUT : valeurs ajoutées régionales 1992, EVO POP : évolution de la population 1982-90 ; % d' AGRIC, CADRE, OUVRIER : part de la CSP agriculteur, cadres et professions libérales, ouvriers dans la population active (RGP 90), BASTP : bases d'imposition de la taxe professionnelle par habitant dans les communes de 700 à 2000 h (DGCL) ; PF700, PF2000 : potentiel fiscal par habitant des communes de moins de 700h et des communes de 700 à 2000 h ; EFIS700, EFIS2000 : coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (produit des 4 taxes/potentiel fiscal) dans les communes de moins de 700h et de 700 à 2000 h.