

## L'intercommunalité

Fabien DESAGE  
Lille 2/CERAPS

L'intercommunalité est le mécanisme institutionnel et politique par lequel plusieurs communes s'associent afin de mener des politiques publiques à l'échelle d'un bassin de vie. Si l'institutionnalisation et le développement de la coopération intercommunale sont loin d'être des spécificités françaises [Jouve et Lefèvre 1999], elle prend ici un tour particulier. Dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, l'intercommunalité apparaît en effet comme une « solution par défaut », pour des réformateurs désireux de lutter contre les effets pervers du morcellement communal, mais qui se heurtent à l'impossibilité politique de fusionner les municipalités issues de la Révolution de 1789. On distingue en général deux grands types de structures intercommunales. Celles d'abord de forme « *syndicale* ». On parle ainsi depuis leur création en 1890 de Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), auxquels s'ajoutent les Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), depuis les ordonnances de 1959. Ils se caractérisent par une autonomie réduite par rapport aux communes, qui s'associent librement pour les créer, les gouvernent selon la règle de l'unanimité et de l'équivalence (une commune, une voix) et les financent. Celles ensuite à « *fiscalité propre* ». Elles se sont développées progressivement à partir des années 1960 et se sont répandues massivement sur le territoire national depuis le début des années 2000, sous la forme des Communautés urbaines (dans les grandes métropoles), des Communautés d'agglomération (dans les aires urbaines d'au moins 50 000 habitants) et des Communautés de communes (dans les territoires ruraux). Outre qu'elles prélèvent directement l'impôt, ces dernières sont dotées de « blocs de compétences » obligatoires au moment de leur création. Elles sont gouvernées par une assemblée d'élus du second degré – désignés par les conseils municipaux –, où chaque commune délègue un nombre de conseillers fonction de son poids démographique.

Ces deux types de structures sont souvent opposés, dans une lecture teintée d'évolutionnisme. Le premier type est alors apparenté à une forme confédérale souple, historiquement première mais vouée à disparaître et à être remplacée par le second, qui traduirait une intégration plus poussée. Les recherches conduites ces dernières années montrent cependant que la différence n'est pas si grande qu'il y paraît. Bien que l'unanimité ne soit pas requise au sein des établissements publics intercommunaux (EPCI) à fiscalité propre, la plupart de leurs exécutifs regroupent des élus de droite et de gauche revendiquant une recherche permanente du « consensus ». Aussi, la diffusion massive de l'intercommunalité depuis la loi de juillet 1999 ne doit-elle pas faire illusion. Plus que le signe d'une réussite réformatrice, d'une soumission ou d'une conversion des élus locaux aux objectifs de l'intercommunalité, elle traduit la domestication de ces institutions par les maires. Dès lors, elle peut être considérée comme l'une des pièces d'un processus plus vaste, observé en France et dans de nombreux autres pays occidentaux : la séparation croissante entre les lieux de représentation/délibération et ceux où s'élabore l'action publique locale, à huis clos et entre pairs.

### **La fragmentation institutionnelle : un problème, des solutions ?**

L'incitation à la coopération intercommunale est l'une des modalités de réorganisation du local par le centre, qui prend des formes et des rythmes variés selon les contextes nationaux et les périodes. La construction de la fragmentation institutionnelle comme problème et enjeu de réforme dépend de dynamiques à la fois endogènes (mobilisation de réseaux réformateurs,

Notice pour le *Dictionnaire des politiques territoriales*, sous la direction de Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole, Presses de sciencesPo, 2011, p. 283-289.

influence des élus locaux dans le régime politique, héritage institutionnel et degré de « morcellement communal ») et exogènes (industrialisation et croissance urbaine, incitation au renforcement de la compétitivité des territoires).

Dans plusieurs pays d'Europe, c'est d'abord l'explosion urbaine liée à la révolution industrielle du 19<sup>ème</sup> s. et les maux afférents qui soulignent l'urgence de politiques nouvelles (construction de logements, de réseaux de transports, adduction et assainissement de l'eau, électrification) et posent la question de la pertinence des échelons administratifs hérités pour les mettre en oeuvre. En France, « pays aux 36000 communes », le morcellement communal est rapidement pointé du doigt et rendu responsable de la difficulté des pouvoirs locaux à conduire des politiques de modernisation, de planification et d'équipement. Pourtant, c'est la solution de la coopération volontaire qui s'impose dans un premier temps, devant la réticence des maires à abandonner leurs prérogatives.

Il faut attendre la fin des années 1950 pour que la question de l'organisation des pouvoirs locaux retrouve l'agenda gouvernemental dans de nombreux pays industrialisés. La croissance urbaine, de nouveau, mais également les phénomènes de périurbanisation et de mutation tertiaire des économies sont alors brandis pour justifier une rationalisation de l'organisation administrative et politique locale. Dans plusieurs pays, comme l'Allemagne ou la Belgique, des communes sont ainsi regroupées et de nouveaux échelons créés. La France ne reste pas à l'écart de ce mouvement réformateur, même si la solution du renforcement de la coopération intercommunale est de nouveau privilégiée par rapport à des fusions de communes. Contrairement à l'image souvent véhiculée d'un « Etat gaulliste jacobin » imposant ses volontés à des élus locaux réfractaires, ces derniers pèsent sur l'élaboration et la mise en œuvre des réformes et parviennent à en neutraliser les attendus les plus menaçants. Il faut attendre les années 1990 et deux lois nouvelles (la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992 et la loi relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité de 1999) pour voir l'intercommunalité se répandre sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, au premier janvier 2010, 94,8 % des communes et 89,1 % de la population sont couverts par un EPCI à fiscalité propre.

## **Un ordre politique singulier : les « consensus » intercommunaux**

Le développement d'instances de gouvernement des métropoles en Europe à partir des années 1980 s'est souvent accompagné d'analyses en terme de « gouvernance », soulignant l'originalité des procédures de décision à l'œuvre et la relative perte du monopole des élus en la matière. Pourtant, à y regarder de plus près, c'est d'abord le fonctionnement « consensuel » et la « dépolitisation partisane » de ces structures, ou encore la faible publicité de leurs débats, qui surprennent. Peu connues des citoyens, elles sont presque toujours gouvernées par des élus du second degré, dans de larges coalitions partisanes associant des formations ailleurs rivales. En France, les acteurs politiques locaux ont pris l'habitude de parler de « consensus communautaire » pour qualifier la régulation politique atypique qui prévaut dans de nombreux EPCI. Si celui-ci est fréquemment justifié par ses protagonistes au nom de la technicité présumée des domaines d'intervention intercommunaux ou du caractère « impérieux » des enjeux, il ne faut pas s'en laisser compter. Plusieurs recherches ont montré combien ce mode de gouvernement devait d'abord à la préférence des maires pour une trêve partisane dans ces enceintes, au nom de la priorité qu'ils accordent à la défense de leurs intérêts municipaux. Ces arrangements entre élus de différents bords sont rendus possibles par l'extrême discrétion des débats au sein de ces instances, à bonne distance des rappels à l'ordre des militants ou des citoyens.

Notice pour le *Dictionnaire des politiques territoriales*, sous la direction de Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole, Presses de sciencesPo, 2011, p. 283-289.

Cette régulation consensuelle, louée par ses protagonistes, n'est pourtant pas sans conséquences sur l'action publique. Les compromis entre maires tiennent le plus souvent lieu d'arbitrages. Les instances intercommunales, contraintes de saupoudrer leurs ressources, perdent dès lors toute capacité correctrice [Desage et Guéranger 2011] et se montrent peu à même d'infléchir les phénomènes de polarisation sociale et économique à l'oeuvre dans de nombreuses métropoles [Hoffmann Martinot et Sellers 2007].

### **Au-delà de l'intercommunalité : les transformations du pouvoir local**

L'intercommunalité est souvent perçue, aujourd'hui encore, comme un objet éminemment technique, domaine réservé des spécialistes. Jusqu'à la fin des années 1990, les politistes eux-mêmes semblent partager cette représentation d'institutions de second ordre.

Pourtant, la diffusion massive de la coopération intercommunale doit être considérée comme l'un des vecteurs des transformations contemporaines du pouvoir local. Plusieurs travaux ont d'abord montré que le « déficit démocratique » qui les caractérise traduit une tendance lourde à la séparation des lieux de débat et de décision en matière d'action publique. Plus le poids des structures intercommunales s'accroît (en terme de budgets, de ressources expertes), plus les élus municipaux semblent soucieux d'y garder leurs marges de manœuvre et, dès lors, de les (et se) préserver des joutes partisans. Le développement de l'intercommunalité a également eu pour effet de renforcer la professionnalisation de certaines catégories d'élus, notamment en milieu rural, et de favoriser parmi le personnel politique un ensemble de dispositions « expertes », au détriment de dispositions plus militantes.

Plus largement, le fonctionnement corporatif (« entre élus ») des instances intercommunales montre, s'il en était besoin, tout ce que la politisation des politiques publiques doit à un ensemble de dispositifs pratiques (mode de scrutin, publicité des débats) qui assurent une certaine homologie entre les intérêts contradictoires des gouvernés et les prises de position des élus.

### **Bibliographie :**

BARRAIZE (François), NEGRIER (Emmanuel), (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.

DESAGE (Fabien), GUERANGER (David), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombes-en-Bauges, Editions du Croquant, 2011.

GUERANGER (David), (dir.), « L'intercommunalité en questions », *Problèmes politiques et sociaux*, 951-952, Paris, La documentation française, 2008.

JOUBE (Bernard), LEFEVRE (Christian), (dir.), *Villes, métropoles, les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 1999.

HOFFMANN-MARTINOT (Vincent), SELLERS (Jeffrey), (dir.), *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, Paris, CNRS Editions, 2007.

LE SAOUT (Rémy), MADORE (François), (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.