

Centre universitaire de recherches
administratives et politiques
de Picardie

L'INTERCOMMUNALITÉ

BILAN ET PERSPECTIVES



françois rangeon
joseline villeneuve
philippe piraux
serge morel
daniel gaxie
serge delignieres
fabrice thuriot
alain delcamp
jean-françois vasseur
patricia demaye
jérôme bry
gilles de robien
jean-christophe parisot
marcel deneux
jean-pierre bosino
guy gilbert
gérard le pape
jean-bernard mattret
franck claeys
vincent aubelle
paul oudart
pierre limouzin
gérard logié
jacques chevallier

LA NOUVELLE POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

L'exemple du département de l'Aisne¹

PAR

Jérôme BRY

Longtemps² cantonnée à des missions très circonscrites qui en faisaient une intercommunalité technique ou de "services"³, la coopération intercommunale a pris depuis l'intervention de la loi du 6 février 1992 une nouvelle dimension : elle est aujourd'hui unanimement présentée comme l'élément clé permettant de remédier aux difficultés, économiques et sociales, auxquelles sont confrontées les communes françaises ; d'aucuns ont même vu dans la loi de 1992 (intervenue dans un contexte de crise du système politico-administratif, et plus généralement de crise de l'État), l'achèvement et la forme aboutie des lois de décentralisation. Le dispositif élaboré par le législateur de 1992 a indéniablement relancé la coopération intercommunale : le nombre impressionnant de communautés de communes créées en témoigne ; en revanche, la loi n'a pas permis d'atteindre un optimum qualitatif quant au fonctionnement des structures de coopération. Ainsi, malgré une pratique intercommunale qui

1 . Cette étude résume les grandes lignes d'un mémoire soutenu en septembre 1996 devant l'Université Panthéon-Assas (Paris II), pour le D.E.A. de sciences administratives (directeur de recherches : Monsieur le professeur Jacques Chevallier).

2 . Si l'ancienneté du concept d'intercommunalité est indéniable, en revanche sa datation précise reste variable. Ainsi Gilles Novarina et Samuel Martin voient les prémices de l'intercommunalité au Moyen-Age, époque où les forêts et pâturages propriétés de plusieurs communes, étaient gérés par une institution spécialisée : le mandement. Selon Marie-Christine Rouault en revanche, l'intercommunalité naît en même temps que les prémices de l'autonomie communale, c'est-à-dire avec la loi du 18 juillet 1837.

3 . Au sens où Philippe Petit la définit dans "Les fonctions de l'intercommunalité", in *Intercommunalité et développement du territoire*, LGDJ, avril 1994, 218 pages, p. 53 à 56.

a évolué, et malgré les profonds changements qui sont intervenus quant aux missions des structures de coopération, le renouveau annoncé de la coopération intercommunale tarde à se réaliser. Les divers bilans dressés de la mise en œuvre de la nouvelle politique de coopération intercommunale mettent clairement en évidence le succès limité par la loi : le développement massif des nouvelles structures de coopération ne s'est pas accompagné de changements significatifs en termes d'efficacité objective de la coopération intercommunale.

L'étude que nous avons menée quant à la mise en œuvre et aux effets de la loi de 1992 dans le département de l'Aisne avait pour objectif la confrontation de la pratique intercommunale axonienne aux différents bilans nationaux de l'intercommunalité "nouvelle formule". Des recherches approfondies, et les contacts établis avec des acteurs locaux⁴ ont permis de cerner avec précision la pratique axonienne de la coopération intercommunale ; il s'est d'abord agi de voir en quoi la loi ATR a permis une relance de l'intercommunalité dans le département, puis de vérifier que la dynamisation législative n'a engendré qu'en relance de la coopération intercommunale en "trompe l'œil", éloignée des objectifs que s'était fixés le législateur. On présentera d'abord une série d'éléments relatifs à la mise en œuvre de la loi dans le département ; puis on s'attachera à dresser un rapide bilan de l'intercommunalité axonienne telle qu'elle résulte de l'application de la loi. Ces différents éléments montreront que la pratique axonienne de l'intercommunalité a certes évolué, mais que les biais constatés au plan national se retrouvent dans le département.

I - UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DE LA LOI

Issu du découpage "géométrique" conçu en 1789, le département de l'Aisne a été parfois présenté comme une construction artificielle, un ensemble dénué de tout fondement lui assurant viabilité et stabilité. Cette vision critique s'appuyait sur le fait que l'assiette départementale mordait sur trois provinces : la Champagne, la Picardie, et l'Île de France. Si le caractère artificiel du département de l'Aisne peut être admis, en revanche il a renforcé progressivement son assise et a su se forger une identité propre. Le département a su construire, à partir de sa diversité originelle, une unité et une cohérence territoriale qui ne gommant pas les spécificités locales.

La position géographique du département en a fait pendant une longue période un carrefour commercial et industriel de premier plan. Mais le potentiel de développement et la rentabilité des différents secteurs d'activité sont allés en décroissant depuis la fin des années soixante : le département s'est

4. Notamment avec M. Debled, Directeur des collectivités locales (préfecture de l'Aisne) et avec Mme Venet, conseiller général et présidente de la communauté de communes du Val de l'Aisne.

retrouvé ainsi en position de "périphérie délaissée (par le nord) et de périphérie dominée (par la région parisienne)"⁵. Pour faire face à ces difficultés, rendues plus âpres par sa ruralité, le département s'est engagé très tôt sur la voie de l'intercommunalité : les communes ont rapidement pris conscience que leurs faibles richesses commandaient leur union. Cette union a pris une grande ampleur, des formes variées et surtout a réussi à s'enraciner, formant ainsi un "terreau", une tradition intercommunale. Ainsi, on comptait au 1er janvier 1992 3565 structures de coopération intercommunales (318 SIVU, 26 SIVOM, 9 syndicats mixtes et 3 districts)⁶. Le département était donc couvert par une véritable mosaïque de structures intercommunales, ayant des objets divers, mais traduisant toujours des préoccupations locales fortes (on distingue outre les SIVU ayant pour objet les regroupements scolaires, des structures assurant la gestion de l'eau, le ramassage des ordures ménagères, mais aussi des regroupements dont l'objet est plus marginal mais qui présentent un intérêt particulier du fait du caractère rural du département, tel que l'aide aux personnes âgées, ou la mise en valeur et la protection de l'environnement.).

Pourtant, ces structures de coopération ont connu à partir de la seconde moitié des années 80 une certaine "perte de vitesse". Ces formes de coopération ont en effet marqué un temps d'arrêt, tant du point de vue de leur rythme de création que du point de vue de leurs objets. Cette "arythmie" dans l'intercommunalité axonienne, due aux faibles perspectives et potentiels de développement des structures intercommunales traditionnelles, n'a cependant pas entamé le dynamisme des responsables locaux.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la loi ATR de février 1992, qui a rencontré dans le département un accueil d'abord prudent puis très favorable.

A) La CDCI de l'Aisne : *un outil au service du renouveau de l'intercommunalité*

Élément clé du dispositif élaboré par le législateur, la CDCI est un organe que l'on peut qualifier d'observatoire de l'intercommunalité dans le département. Son institution constitue par conséquent un moment décisif puisqu'elle est le point de départ de la mise en œuvre de la loi au niveau local. La mise en place de la CDCI de l'Aisne a été rapide⁷ : dès le 4 septembre 1992 s'est tenue

5. A. Fiette ; *L'Aisne, des territoires aux territoires*, Comité d'Expansion de l'Aisne, 1995, 320 p., p. 9. C'est le second ouvrage qu'André Fiette consacre au département de l'Aisne. En 1960, il publiait chez Bordas une étude géographique et économique du département. Ici, il s'appuie sur la réalité des richesses départementales pour dégager les grands enjeux et défis du département. Un département qu'il qualifie de "pluriel" au regard de sa grande diversité géographique, humaine, ou encore économique.

6. Source : Direction des collectivités locales, Préfecture de l'Aisne.

7. Le ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique avait d'ailleurs insisté sur l'urgence de la mise en place des CDCI dans sa circulaire NOR INT B9200139 C du 12 mai 1992, adressée à l'ensemble des préfets. Cette circulaire comporte notamment des annexes visant à faciliter l'application des règles relatives à la mise en place de la CDCI et à ses missions.

la réunion d'installation de la commission. La mise en place de cette commission a été exemplaire à plusieurs titres : la procédure de mise en place a respecté la volonté du législateur de voir cet organe mis en place rapidement ; les élections visant à composer la CDCI se sont déroulées sans heurts et ont mis en évidence la forte mobilisation des responsables locaux autour de l'intercommunalité ; enfin, la composition même de la CDCI est digne des nouveaux enjeux qui se présentent aux structures de coopération nouvellement créées.

L'étude de la composition de la CDCI⁸ du département de l'Aisne est intéressante à plusieurs titres. Elle révèle que malgré le strict respect des règles de répartition des sièges entre les différentes collectivités territoriales et les EPCI, et une répartition relativement homogène des sièges après les élections, un type acteur se retrouve en position de force au sein de la commission : la commission est en effet fortement "dominée" par les conseillers généraux. Par le jeu du cumul des mandats, dix-sept de membres de la CDCI se trouvent être des conseillers généraux, sept élus représentant directement le conseil général et dix conseillers généraux ayant été élus dans d'autres collèges : ainsi, le président du Conseil Général et vice-président du Sénat (et depuis décembre 1994 président de la communauté de communes du canton d'Oulchy le Château), M. Paul Girod siège à la CDCI mais en qualité de maire d'une petite commune. On pourrait voir dans cette composition un "noyautage" de la CDCI, la main mise du Conseil Général sur un organe pourtant pluriel quant à l'origine de ses membres. Au vu des travaux de la CDCI et de la façon dont se sont déroulés les débats⁹, et même si l'on enregistre une plus grande activité de la part des conseillers généraux, il ne semble pas que la CDCI ait perdu son caractère pluri-représentatif. On peut dans une certaine mesure se féliciter de cette présence importante de conseillers généraux au sein de la commission : elle démontre l'intérêt qu'ils portent à l'intercommunalité ; leur présence constitue un "plus" indéniable pour la commission. Ils sont en effet, de par les fonctions qu'ils occupent à l'échelon départemental et par les autres mandats qu'ils détiennent parallèlement, de véritables professionnels de la vie politique locale. Dans une certaine mesure, le fait que ces personnalités locales cumulent un grand nombre de fonctions, leur donne une compétence accrue pour juger des enjeux de la coopération intercommunale actuelle et à venir. Le rôle et l'action des autres membres de la CDCI ne doivent pas pour autant être sous-estimés : les membres qui siègent en la "simple" qualité de représentants des communes et qui ont pour seul mandat celui de maire, ont eux aussi une légitimité certaine au sein de la CDCI ; leur regard sur l'intercommunalité, moins politisé¹⁰, est proche du terrain, de la réalité et des enjeux concrets¹¹. La composition de la CDCI semble donc à la mesure des nouveaux enjeux de

8 . Il s'agit ici de la première composition de la CDCI, issue de l'élection du 6 juillet 1992.

9 . Seule l'étude des comptes-rendus de réunions est à la base de cette appréciation. Les réunions de la CDCI n'étant pas publiques (Cf. l'article R160-11 du code des communes), nous n'avons pu nous faire une idée plus précise et objective de la façon dont se déroulent les débats.

10 . Encore que des tensions politiques locales existent de façon certaine.

11 . Il s'agit d'enjeux financiers dans la plupart des cas.

l'intercommunalité : elle la rend opérationnelle pour traiter les dossiers qui lui seront soumis. De plus, le fait que les membres de la CDCI soient des "professionnels" de la coopération intercommunale est un atout supplémentaire pour la commission : les membres sont pour la plupart d'entre eux président de structures de coopération telles que SIVU ou SIVOM, un certain nombre d'entre eux n'ayant acquis ces fonctions qu'après leur élection, au moment de la création des communautés de communes. Leur pratique de la coopération constitue donc un acquis essentiel pour la CDCI.

La composition plurielle de la CDCI, la présence de "ténors" politiques locaux et de responsables de structures de coopération, sont autant d'éléments qui ont concouru à la bonne marche de la commission : elle a permis comme le souligne Pierre Debled¹² "de mener un réel débat politique, au sens noble du terme, sur les objectifs de la coopération et les stratégies à mettre en œuvre pour la développer. Dans un certain nombre de cas, la composition même de la CDCI et la présence en son sein de leaders locaux, ont permis de renforcer la légitimité des orientations choisies par la commission."

Si la composition de la CDCI n'a pas entraîné de dysfonctionnements et a au contraire plutôt aidé la commission, il n'en reste pas moins essentiel que la CDCI représente l'ensemble des collectivités territoriales et des EPCI.

L'organisation et les méthodes de travail adoptées par la CDCI sont venues confirmer la volonté et le dynamisme de cet organe et de ses membres. Afin de remplir au mieux ses missions, au premier rang desquelles l'élaboration d'un projet de SDCI, la commission a adopté une approche privilégiant la concertation. Sous l'impulsion de son président, la CDCI a très rapidement mesuré l'importance d'une définition précise de son mode de fonctionnement interne et de ses méthodes de travail. Conformément au décret du 6 mai 1992, elle s'est dotée d'un règlement intérieur : si ce règlement ne contient pas de disposition particulièrement remarquable, il présente en revanche l'avantage de poser clairement les règles de fonctionnement de la commission ; il constitue une sorte de "garde fou" garantissant le bon déroulement des différentes missions imparties à la commissions. Mais l'organisation interne de la CDCI ne saurait se limiter au seul règlement intérieur : après débat et dans le souci de mieux appréhender l'intercommunalité et ses enjeux sur l'ensemble du territoire départemental, la CDCI s'est dotée de cinq sous-commissions couvrant chacune un arrondissement ainsi que d'une commission de synthèse chargée notamment de confronter les résultats de leurs travaux.

Les missions des sous-commissions étaient d'engager une réflexion sur l'intercommunalité et de proposer des orientations précises visant à le renforcer. Une organisation, si élaborée soit elle, ne peut cependant constituer en soi un outil suffisant : la méthode de travail reste l'élément clé ; elle a permis aux membres de travailler dans les mêmes directions en adoptant des axes de

12 . P. Debled, Directeur des collectivités locales. Entretien mené le 21 juin 1996 à la préfecture de l'Aisne.

réflexion communs. La méthode définie dans le cadre des sous-commissions a été simple et ambitieuse à la fois : elle a consisté à consulter le plus souvent possible les élus locaux, à rencontrer les responsables de structures intercommunales, afin de recenser toutes leurs interrogations, leurs craintes mais aussi leurs attentes d'une intercommunalité renouée ; l'objet des sous-commissions étant de préparer l'élaboration du projet de SDCI, seule une approche de ce type, associant les acteurs locaux aux discussions et à la réflexion, était envisageable. Mais, la participation active des élus aux discussions et aux débats ne peut se décréter. Il est particulièrement périlleux de vouloir imposer aux élus une discussions sur un thème comme celui de l'intercommunalité : dans la plupart des cas, ils ont une position arrêtée sur le sujet, pour l'avoir déjà pratiqué. Toute la difficulté des sous-commissions a donc été d'introduire progressivement le débat, et d'expliquer de façon pédagogique les nouveaux enjeux d'une intercommunalité repensée et finalement différente de celle que les élus connaissaient jusqu'alors. Le travail des sous-commissions s'est globalement bien déroulé et a été fructueux : il a permis de mettre à jour les inquiétudes des élus, quant à la préservation de l'autonomie communale et aux règles de création des communautés de communes, ainsi que leurs attentes (financières surtout...), vis-à-vis du nouveau dispositif intercommunal. Mais surtout, il a permis de mieux mettre en évidence la logique sous-jacente aux projets de coopération des communes et de proposer dans certains cas des correctifs à ces projets. La CDCI a pu dégager de ces travaux et de ses débats internes un certain nombre de principes qui assemblés forment sa "doctrine" : cette doctrine, construite sur la base des travaux menés auprès des communes et tenant compte de la réalité départementale (tant économique que géographique ou encore démographique), est à la base même de l'approche adoptée pour l'application des dispositions de la loi. Dans le souci de respecter l'esprit de la loi de 1992, la CDCI a réaffirmé la nécessité pour les communautés de communes de s'appuyer sur des périmètres de solidarité réels : même si cette notion de "périmètre de solidarité" reste largement floue, elle constitue un moyen pour la CDCI de s'assurer de la volonté des communes de créer des espaces de solidarité et d'élaborer des projets précis de développement.

L'autre grand principe dégagé par la CDCI découle du premier. Alors que la loi ne pose aucune condition quant au nombre de communes nécessaires pour créer une communauté de communes, la CDCI a estimé qu'une communauté de communes ne pouvait être créée en dessous du canton : si l'on comprend qu'il faut que les communautés de communes regroupent un "nombre suffisant de communes"¹³ pour notamment se doter de moyens suffisants et adaptés à leurs compétences et projets, on comprend moins aisément le principe posé par la CDCI. Après avoir rappelé le silence de la loi quant à un seuil démographique ou communal pour la création d'une communauté de communes, le préfet a proposé aux membres de la commission de définir un guide de conduite qui recommande de façon insistante aux communes de se regrou-

13 . Circulaire du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique NOR INT B9200142 C du 14 mai 1992, p. 2.

per dans un cadre cantonal, celui-ci étant bien adapté aux compétences des communautés de communes. Cette proposition a suscité de vifs débats ; mais la majorité des membres de la CDCI s'est ralliée à la position du préfet, et la dimension cantonale a été posée comme le seuil minimum de création d'une communauté de communes. Bien que ce principe n'ait aucune force contraignante, les communes l'ont en pratique respecté. Cette prise de position de la CDCI est contestable : la commission n'a pas le pouvoir, aux termes de la loi, de fixer des règles en ce qui concerne la création des communautés de communes, afin de permettre à celles-ci de mieux appréhender l'ensemble des compétences que sont tenues d'exercer les communautés de communes, et prendre conscience de l'aspect prospectif de l'intercommunalité qui leur est proposée. À la décharge de la commission, il convient de relever qu'elle n'a pas décidé seule de poser un tel principe. Ce principe est en effet la simple adaptation aux communautés de communes du principe dégagé par le Conseil Régional pour l'attribution des subventions du Fonds de Développement Local (FDL)¹⁴ ; la CDCI, soucieuse du bon fonctionnement des communautés de communes a repris cette condition : les communautés de communes créées et respectant le principe du regroupement cantonal au moins, sont ainsi éligibles au FDL, ce qui leur assure une part de financement non négligeable¹⁵. La définition de ce principe n'a cependant pas entraîné le veto du préfet sur les créations de communautés de communes de taille inférieure aux limites cantonales.

Quels que soient les jugements que l'on peut porter sur la définition de ces principes, force est de constater que la concertation menée sur le terrain par les sous-commissions et les différents débats ont permis une réflexion fructueuse. La CDCI, en mettant tout en œuvre pour remplir au mieux l'ensemble de ses missions n'est cependant pas parvenue à mener à bien sa mission ponctuelle : l'élaboration d'un SDCI : malgré une forte implication des membres de la commission le projet de SDCI n'a pas abouti. Mais nous allons le voir, l'échec du projet de SDCI axonien n'est qu'un échec partiel : s'il y a bien eu échec dans la forme, sur le fond le projet de SDCI a connu un quasi succès.

B) Le SDCI : un échec dans la forme

Le fait qu'aucun SDCI définitif n'ait été adopté dans le département de l'Aisne n'a rien d'exceptionnel¹⁶. Le non-aboutissement du projet tient en l'espèce à plusieurs facteurs, endogènes et exogènes à la CDCI.

14 . Le Conseil Régional a en effet posé comme condition à l'octroi du FDL, un seuil démographique minimum de 15.000 habitants.

15 . La préoccupation de la CDCI était donc financière. Elle voulait que les communautés de communes puissent bénéficier d'un financement régional.

16 . D'autres départements n'ont eux non plus pas adopté de SDCI définitif. Il convient cependant de noter qu'une grande majorité de départements y sont parvenus. En mars 1994, la DGCL avait reçu 85 SDCI. Ce chiffre montre que les CDCI ont globalement bien rempli cette mission, quantitativement en tous cas (Source : Bernard Perrin, *La coopération intercommunale*, Berger-Levrault, 1994, 353 pages, p. 147).

Sous le terme de “raisons endogènes” il convient de regrouper tous les éléments relatifs à l’organisation des travaux de la commissions. La méthode de travail adoptée par la CDCI a privilégié un travail en profondeur et la connaissance maximale des réalités locales : si cette méthode de travail présente a priori l’avantage d’obtenir des résultats concrets, elle présente l’inconvénient de nécessiter beaucoup de temps. La lenteur a caractérisé en effet les travaux menés par la CDCI : les membres de la commission, occupés par ailleurs à d’autres fonctions, ont eu du mal à imprimer un rythme soutenu à leurs travaux ; la faible fréquence des réunions de la CDCI en est un signe (elle ne s’est réunie que 13 fois depuis 1992). La CDCI est responsable, à n’en pas douter, de la lenteur de ses travaux ; il convient de rappeler à sa décharge que l’objet de ses travaux n’était pas simple : avant même de songer à l’élaboration concrète du projet de SDCI, la commission a dû expliquer aux élus le contenu de la loi et ses enjeux pour le développement local. La CDCI n’est en effet pas qu’une chambre d’enregistrement des projets de coopération intercommunale. Si les débats au sein de la commission ont retardé l’élaboration du projet de schéma, ils ont en revanche permis une meilleure approche du dispositif législatif de 1992 et rendu la position de la CDCI plus claire et relativement consensuelle.

Les raisons “exogènes” de l’échec du projet de SDCI sont plus nombreuses. La première de ces raisons réside dans le calendrier fixé par le législateur pour l’élaboration du projet de schéma. La date butoir, d’abord fixée au 6 février 1993, puis repoussée au 6 août 1993 et enfin fixée au 31 décembre 1993 est la cause la plus évidente de la non-adoption d’un SDCI définitif dans le département. On pourrait objecter que de nombreux départements sont parvenus à arrêter un SDCI définitif¹⁷ sans être gênés par ce calendrier ; dans le cas du département de l’Aisne, le calendrier a constitué pourtant un frein considérable. Il a tout d’abord mis les membres de la CDCI dans une position de travail en urgence, ce qui n’a fait qu’ajouter à leurs inquiétudes quant à la mise en œuvre de la loi. Il a ensuite empêché une consultation plus longue des élus et autres acteurs de la vie locale : la concertation avec l’échelon local a sans doute eu lieu, mais elle ne s’est pas déroulée dans des conditions optimales ; dans ce domaine, c’est l’urgence aussi qui a prévalu. Si les élus ont été sollicités pour participer à des réunions d’information, l’on ne pouvait raisonnablement leur demander de prendre une position sur le renouveau de l’intercommunalité en un temps aussi court. L’intervention de la loi et l’échéancier fixé par le législateur ont tout simplement imposé un débat aux élus : s’ils s’y sont relativement bien prêtés, on peut toutefois douter de leur degré d’écoute. Au lieu d’imposer le débat, il aurait fallu le provoquer, mais faute de temps, la CDCI n’a pu faire autrement. Les travers de cette pratique ont d’ailleurs été identifiés puisque la lassitude des élus est allée grandissante au fil des réunions de concertation.

17 . *Ibid.*

La seconde raison de l'échec du projet de SDCI réside dans l'accueil qu'il a reçu auprès des élus¹⁸. Plus que le désintéressement total pour l'intercommunalité ou l'incompréhension de l'objet du projet de schéma par les élus (posés comme hypothèses par la CDCI), c'est la façon dont s'est déroulée la concertation qui est à l'origine du résultat des délibérations (et des non délibérations surtout) des communes. Par manque d'informations précises et assimilées, les communes n'ont pas été à même de se prononcer : le débat s'est déroulé trop vite pour qu'elles parviennent à mettre en perspective toutes les données qui leur étaient communiquées ; peu habituées à une concertation et au débat sur des sujets de dimension départementale et nationale, elles n'étaient pas en mesure de juger pleinement de l'intérêt ou des risques de ce qui leur était proposé.

Le dernier élément réside dans l'approche régionale du développement. En effet, le Conseil Régional de Picardie a engagé un débat sur les projets de territoires alors que la CDCI consultait les communes pour l'élaboration du projet de SDCI ; la concomitance de ces deux débats a ajouté à la confusion chez les élus. Les projets de territoires lancés à l'initiative du Conseil Régional ont des objets voisins de ceux des communautés de communes par exemple : ils concernent notamment l'aménagement de l'espace, l'urbanisme en milieu rural, etc. Mais le Conseil Régional n'a pas la même conception des regroupements que la CDCI : il a posé comme règle que les groupements devaient avoir une dimension minimale de deux cantons pour se lancer dans un projet de territoire. On imagine alors aisément le trouble qui a pu naître chez les élus : pris entre les feux de ces deux débats, "qui se polluent mutuellement"¹⁹, ils ont rapidement "perdu pied". La CDCI a bien tenté de limiter les effets de la coexistence de deux débats : elle a adopté sur proposition du président un vœu, qui a été adressé au Conseil Régional, selon lequel "la CDCI de l'Aisne émet le vœu qu'en application des articles 67 et 68 de la loi du 6 février 1992, le Conseil Régional prenne en compte dans sa politique de développement local les travaux de la CDCI". Il est difficile de juger des effets pratiques de ce vœu, mais en tout état de cause il est intervenu trop tard pour que d'éventuels ajustements de la politique du Conseil Régional soient assimilés par les élus.

On le voit, l'échec du projet de SDCI a de multiples causes, qui ont pour dénominateur commun l'étroitesse du calendrier posé par le législateur. L'approche de la loi par la CDCI et les méthodes de travail utilisées ne sont pas en causes dans l'échec du projet de schéma ; au contraire le travail mené par la CDCI explique pour une large part le succès du projet de SDCI sur le fond.

18. Sur les 555 communes du département saisies du projet de SDCI pour avis, 84 ont délibéré favorablement au projet, 12 y étaient défavorables, 302 ont demandé à bénéficier d'un délai supplémentaire pour délibérer, 5 ont émis un avis favorable assorti de réserves, et 152 n'ont ni délibéré ni demandé de délai supplémentaire pour le faire.

19. Propos de M. Paul Girod, réunion de la CDCI du 23 décembre 1993.

C) Un relatif succès sur le fond

Dans l'esprit du législateur de 1992, le SDCI n'a qu'une valeur indicative : il est élaboré afin de guider les communes, de leur proposer des démarches de coopération intercommunales adaptées à leurs besoins ; en tant "qu'ensemble d'orientations déterminées par les membres de la commission et traduisant une vision optimale de l'intercommunalité"²⁰, il ne fait donc office que de conseil. Les communes, lorsqu'elles décident de créer une structure de coopération, sont libres de suivre ou non les orientations posées par le schéma, qui dans l'Aisne comme ailleurs était fortement axé sur les communautés de communes²¹. Or, les propositions de périmètres de coopération, assorties de propositions quant à leur nature juridique, du projet de schéma, ont globalement été suivies par les communes. Le fait que le projet de schéma n'ait pas dépassé le stade du projet n'a donc pas empêché sa mise en œuvre partielle : même si les propositions du projet de SDCI visant à l'extension de communautés de communes n'ont pas connu une mise en œuvre pratique, les propositions de création de communautés de communes ont quant à elle été bien transposées dans les faits²². La non mise en œuvre des propositions de création d'EPCI quant à elle n'a rien de surprenant : le fait que le projet de SDCI n'ait pas précisé la forme d'EPCI envisagée est une bonne indication de l'incertitude qui régnait déjà à cette époque du projet. Ces propositions étant en quelque sorte plus floues (même si des périmètres précis étaient définis), il n'est pas étonnant qu'elles tardent à se concrétiser. Les communes concernées, soucieuses d'adopter la meilleure forme d'EPCI, celle qui leur permette de réaliser au mieux leurs projets (à supposer qu'elle les aient définis avec précision), ont choisi d'attendre. La CDCI ayant dès son installation mis l'accent sur les avantages offerts par les communautés de communes, on est tenté de dire que c'est tout naturellement que les propositions de création de communautés de communes ont pris forme. Le projet de SDCI a donc connu un certain succès, et son échec au regard des non-délibérations des communes doit être relativisé : la mise en œuvre d'un grand nombre de propositions du projet de schéma constitue une preuve supplémentaire de la qualité globale des travaux réalisés par la CDCI. Ce relatif succès montre par ailleurs que le manque de temps a bien été la raison essentielle du retrait du projet de schéma : si la CDCI avait disposé de plus de temps pour mener sa concertation dans de meilleures conditions, et si les communes avaient pu prendre le recul suffisant avant de devoir prendre position sur le projet de schéma, l'issue de ce projet aurait été toute autre. La pratique de l'intercommunalité qui a suivi "l'épisode" du projet du SDCI montre clairement que les communes n'y étaient pas totalement opposées. L'essentiel de la mission de la CDCI a donc été atteint. Même si l'ensemble des propositions de la commission visant à rendre cohérente et optimale l'intercommunalité dans le département, n'ont pu être sanction-

20 . Cf. Circulaire NOR INT B9200139 C du 12 mai 1992.

21 . Sur les 22 propositions que contenait le projet de SDCI, 17 étaient relatives à des communautés de communes.

22 . Ainsi, cinq des neuf propositions de création de communautés de communes ont été pleinement suivies.

nées par l'adoption d'un SDCI définitif, les travaux de la commission ont permis une relance certaine de la coopération (la carte actuelle des communautés de communes en témoigne).

Ce rapide panorama de la mise en œuvre de la loi dans le département étant dressé, on s'intéressera de plus près au bilan de l'intercommunalité "nouvelle formule".

II - UN PREMIER BILAN DE L'APPLICATION

Du fait du faible recul dont on dispose, il ne s'agira pas ici de rendre compte de l'application de l'ensemble des dispositions de la loi : la jeunesse des structures créées interdit toute exhaustivité quant à l'analyse de la pratique intercommunale axonienne. Le bilan auquel nous procéderons aura donc pour unique fin de donner une vision aussi nette que possible de l'approche axonienne de la coopération intercommunale dans sa forme la plus récente : la communauté de communes. Après une présentation du bilan quantitatif de la mise en œuvre de la loi dans le département, on dressera un bilan qualitatif de la pratique axonienne.

A) Un bilan quantitatif qui témoigne d'un certain succès de la loi

Le bilan quantitatif que l'on peut dresser de la mise en œuvre des dispositions de la loi de 1992 est plutôt encourageant dans la mesure où il confirme le volontarisme local en matière d'intercommunalité : le dynamisme et le renouveau souhaités par le législateur ont trouvé un relais efficace en la CDCI qui, a joué un rôle déterminant dans la promotion d'une intercommunalité repensée. Ce nouveau souffle à la coopération intercommunale est très visible au vu de la carte des communautés de communes créées dans le département est le suivant : huit créations en 1992, deux en 1993, trois en 1994 et sept en 1995 ; le département comptait ainsi au 1^{er} janvier 1996 vingt communautés de communes²³. Ce bilan montre clairement que dès 1992 le département s'est lancé dans la création de communautés de communes. Cette formule de coopération proposée par la loi a tout particulièrement séduit les élus axoniens puisque dès la première année, 221 communes ont décidé d'opter pour cette forme de groupement. Le département fait d'ailleurs figure de pionnier en matière de création de communautés de communes puisque la communauté de communes "Villes d'Oyse", créée le 12 novembre 1992 et regroupant onze communes, a été la seconde structure de ce type créée au niveau national (la première fut créée dans le Morbihan). Au-delà des chiffres, révélateurs d'un certain succès de la loi dans le département, ce bilan traduit un rythme particulier dans la création des communautés de communes : alors qu'en 1992 la création de com-

23 . Les 20 communautés de communes du département regroupent une population totale de 371 226 habitants, répartis sur 526 communes. (Source : Direction des collectivités locales, Préfecture de l'Aisne).

munautés avait démarré très rapidement, avec huit créations en dix mois, dès 1993 on ne dénombre que trois créations et en 1994, quatre seulement ; il faut attendre 1995 pour retrouver un niveau semblable à celui de 1992. Ce faux rythme, caractérisé par une forte création de structures la première année, puis par une chute brutale des créations n'est pas spécifique au département de l'Aisne : on retrouve ce phénomène à l'examen des créations de communautés de communes dans la France entière. À la lecture de la carte des communautés de communes du département, on peut être frappé ou étonné de constater que le territoire n'est pas entièrement couvert ; il subsiste des "vides" dans le maillage du département par les communautés. Mais avec vingt communautés de communes regroupant 526 communes sur les 816 que compte le département, et une population totale concernée de 317 226 personnes sur les 537 291 habitants axoniens²⁴, on peut affirmer que le département est bien couvert par les nouvelles structures de coopération ; il faut par ailleurs garder à l'esprit qu'à ces vingt communautés de communes créées depuis 1992, s'ajoutent 357 structures de coopération plus classiques.

L'état que nous dressons est un instantané à un moment précis. D'autres projets de création de communautés de communes sont, soit en cours d'élaboration, soit sur le point d'être étudiés par la CDCI : ainsi, trois projets de communautés de communes ("La forêt de Retz", "Braine-Fisme" et "Tardenois") devaient être examinés au cours de la réunion de la CDCI du 28 juin dernier, mais faute d'un quorum atteint ces projets n'ont pu être étudiés. La coopération intercommunale semble donc sur la bonne voie, même si, nous le montrerons, les apparences sont quelque peu trompeuses, notamment quant à la réalité de la coopération intercommunale de projets.

Si le nombre et le rythme de création des communautés de communes donnent un bon aperçu de l'application globale de la loi dans le département, on n'y trouve pas trace des motivations ou des caractéristiques générales des communautés de communes axoniennes ; c'est à partir de l'examen de la taille des communautés de communes et de leur répartition sur le territoire départemental qu'on peut dresser un bilan quantitatif plus complet.

Les communautés de communes créées dans le département regroupent en moyenne deux cantons, ce qui est conforme au souhait de la CDCI de voir mis en place des périmètres de coopération suffisants tant en termes de superficie que de population agglomérée, ou bien encore de potentiel de développement. Mais il ne s'agit là que d'une moyenne : la majorité des communautés de communes (onze) ont la superficie d'un seul canton ; trois communautés de communes regroupent deux cantons, cinq regroupent trois cantons et une seule regroupe quatre cantons. La tailles des communautés de communes est donc généralement celle d'un ou de deux cantons. Une majorité de communautés a ainsi suivi à la lettre la volonté de la majorité des membres de la CDCI qui s'étaient exprimés pour le respect des limites cantonales. Lorsque l'on

24 . *L'Aisne en poche*, Comité d'Expansion du département de l'Aisne, 1995 (données extraites du Recensement Général de la Population de 1990).

confronte la taille des communautés à leur position géographique, il ressort que les communautés de communes de petite taille (c'est-à-dire de la taille d'un seul canton) sont surtout situées au sud du département, alors que le nord concentre les grandes communautés (regroupant le plus grand nombre de cantons et de communes). Cette répartition s'explique, d'une part par le fait que le nord du département a été pilote en matière de création de communauté de communes, d'autre part par le fait qu'il a une tradition de coopération plus poussée : confronté depuis longtemps à des difficultés d'ordre économique, il a un passé fructueux en matière de coopération "de service", et a rapidement saisi l'intérêt de la loi de 1992 ; il est plus conscient de l'impérieuse nécessité pour les communes rurales de s'unir, pour tenter de faire face aux divers bouleversements économiques, sociaux, géographiques ou encore démographiques.

Par ailleurs, les communautés de communes sont de plus grande taille au nord du département, et surtout plus denses : elles ne sont pas morcelées comme dans le sud mais forment de véritables blocs communautaires homogènes. On ne retrouve pas cette même unité dans les communautés de communes du sud du département, qui ne donnent pas l'impression d'ensembles homogènes : on retrouve au sein de ces structures des vides, résultant de la non adhésion de certaines communes aux divers regroupements. Ce phénomène trouve son explication dans la structure géographique et historique du département ce n'est que très récemment que le sud du département a connu un développement économique assorti d'un développement démographique important. Le sud, en sa qualité de "nouveau riche" du département, a des perspectives de développement différentes de celles du nord : cette relative richesse constitue un frein à la coopération, ou du moins la rend plus difficile à mettre en place ; les communes doivent intégrer des éléments économiques ou fiscaux nombreux et complexes pour choisir la communauté de communes qu'elles vont intégrer. Les communes du sud sont donc plus calculatrices en matière de coopération : elles sont désireuses de tirer un profit maximal de leur adhésion à une telle structure ; un des enjeux pour ces communes est donc de combiner les deux variables (être utile à la communauté de communes existantes dans le département montre une bonne couverture du territoire par les nouvelles structures de coopération ; mais elle révèle aussi le double visage de l'intercommunalité dans le département, le sud faisant apparemment preuve d'une plus grande unité et d'une plus grande solidarité dans l'effort.

L'analyse des compétences des communautés de communes axoniennes révèle que le département a une approche sans surprise de l'intercommunalité "nouvelle formule". L'imprécision volontaire de la loi quant à la définition des compétences des nouvelles structures de coopération pouvait faire craindre des approches trop diverses ou des définitions trop larges ou étroites des compétences par les communautés de communes ; force est de constater que cela n'a pas été le cas : malgré leur relative disparité (du point de vue de leur taille et de leur densité communale notamment), les communautés de communes ont fait preuve d'une grande homogénéité quant aux compétences qu'elles ont choisi d'exercer. S'agissant de leurs compétences obligatoires, les vingt com-

munautés de communes ont adopté une définition classique, sans grande originalité et ont en moyenne défini trois compétences chacune. Dans le cadre de l'«aménagement de l'espace» près de la moitié des communautés de communes ont choisi d'élaborer des schémas directeurs relevant d'une politique locale d'urbanisme opérationnel ; les autres actions envisagées dans le cadre de l'exercice de cette compétence sont la création de zones d'aménagement concerté d'une part, ou la réflexion sur la mise en place de chartes intercommunales de développement. Autant l'élaboration de schémas directeurs concernant l'urbanisme est une action claire et identifiable, autant ces deux dernières conceptions de la compétence «aménagement de l'espace» laissent l'observateur dans l'expectative : les communautés de communes ne semblent pas savoir précisément ce qu'elles veulent mettre en place ; on voit mal en quoi les chartes intercommunales de développement ont trait à l'aménagement de l'espace.

La définition axonienne de la compétence «aménagement de l'espace» est donc classique par les intitulés utilisés et par l'imprécision qui les entoure²⁵. S'agissant de l'autre groupe de compétences obligatoires posé par le législateur, à savoir «les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté», les communautés de communes du département ont là clairement défini leurs actions. Il s'agit tout d'abord de mesures visant à aider certains acteurs économiques locaux à promouvoir certaines activités : dix communautés de communes ont choisi cette action et mis en place des dispositifs de prêts bonifiés aux artisans et commerçants implantés, depuis trois ans en règle générale, sur leurs périmètres²⁶. Il s'agit ensuite de la création de zones intercommunales d'activités économiques : chacune des vingt communautés de communes a choisi de créer une telle zone ; c'est bien souvent son projet principal, celui qu'elle travaille le plus, celui sur lequel elle engage une politique de communication particulière (on le comprend aisément, du fait notamment des implications fiscales et financières de telles zones). Là encore, ces choix sont classiques : toutes les communautés de communes de France ont choisi de créer une zone intercommunale d'activités économiques et toutes mènent plus ou moins des actions en direction des acteurs économiques locaux. Le département de l'Aisne ne se distingue donc pas du reste du territoire en ce qui concerne ce groupe de compétences.

25. On retrouve ces mêmes dénominations évasives dans une large majorité des communautés de communes au plan national. Cela tient d'une part à la difficulté pour de jeunes structures telles que les communautés de communes d'élaborer rapidement des projets d'aménagement, et d'autre part à la difficulté qu'il y a de rendre les différents projets cohérents (à l'échelon du bassin de vie tout d'abord, mais de façon plus large à l'échelon départemental, régional ou national). L'aménagement de l'espace, clé de l'aménagement du territoire ne peut se faire communauté de commune par communauté de commune. Une large concertation sera nécessaire.

26. À cette action vient souvent s'ajouter la création d'un fond de subventions permettant de mener des actions de développement économique plus ponctuelles et encore plus ciblées.

S'agissant des compétences optionnelles, le législateur a donné une grande liberté aux communautés de communes²⁷. Malgré cette grande latitude dans leurs choix, les communautés de communes axoniennes ont globalement choisi les mêmes domaines d'actions. Deux des groupes de compétences optionnelles ont été "plébiscités" par les communautés de communes : il s'agit de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, et de la politique du logement et du cadre de vie ; quinze communautés de communes ont choisi de mener des actions dans le domaine de l'environnement, et treize dans celui du logement et du cadre de vie. Les deux autres groupes de compétences optionnelles n'ont quant à eux pas connu un grand engouement puisqu'ils n'ont attiré respectivement que quatre et cinq communautés de communes. Parallèlement à ces compétences optionnelles, dix communautés de communes ont choisi d'exercer des compétences facultatives et de mener une action dans le domaine de l'aide sociale et dans le domaine du tourisme : ces communautés de communes sont, "sur le papier", celles qui se montrent les plus dynamiques et les plus engagées ; elles ne se sont pas limitées à choisir une seule compétence optionnelle mais souvent cumulent jusqu'à cinq compétence, dont des compétences facultatives qui correspondent à des enjeux précis. Il est difficile de regrouper des informations précises sur les actions concrètes que les communautés de communes entendent mener dans le cadre de chacune de leurs compétences. Toutefois les compétences optionnelles, mieux circonscrites par le législateur (les quatre groupes de compétences optionnelles ont des intitulés plus clairs, qui ne se recoupent pas), ont été plus facilement appréhendées par les communautés de communes et sont par conséquent mieux exposées dans des statuts (encore que de nombreux progrès restent à faire en la matière)²⁸.

Le bilan quantitatif que nous venons de dresser est globalement positif, pourtant, au regard notamment des définitions floues que les communautés de communes ont donné de leurs compétences, on ne peut s'en satisfaire : un examen qualitatif des structures de coopération créées depuis 1992 vient nuancer cette appréciation.

B) Un bilan qualitatif beaucoup plus mitigé

Le premier bilan que l'on peut dresser de la mise en œuvre de la loi en termes de qualité et d'efficacité des structures créées est mitigé, voire décevant par certains aspects. Faute d'informations précises et suffisantes sur l'ensemble des communautés de communes et sur la façon dont elles exercent

27 . Ces dernières sont libres de choisir parmi quatre groupes de compétences, et sont libres dans la définition du contenu de la, ou des, compétences de leur choix.

28 . Si l'on peut comprendre qu'il n'y ait pas de statut type applicable à l'ensemble des communautés de communes, on peut déplorer que le législateur n'ait pas posé une sorte d'obligation de clarté et d'exhaustivité dans l'exposé des compétences communautaires. Une plus grande précision en la matière serait en effet un gage d'efficacité et de meilleure compréhension de l'action communautaire par tous.

concrètement leurs compétences, ce bilan reste partiel ; nous nous contenterons ici de présenter quelques uns des travers qui caractérisent les communautés de communes axoniennes.

Le premier reproche adressé aux communautés de communes a trait à l'intégration forcée et aux lacunes démocratiques de ces structures. Dans certains cas, des communes se sont trouvées intégrées contre leur volonté. Les règles de création des structures de coopération intercommunale prévoient depuis l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes, la règle de la majorité des deux tiers des conseils municipaux pour la création d'une structure de coopération : cette règle a favorisé la création de communautés de communes qui sont géographiquement compactes et forment des ensembles territorialement homogène. Mais ces mêmes règles ne font parfois que masquer une situation bien moins idyllique. L'unité affichée de certaines communautés de communes ne fait que camoufler des divisions parfois profondes²⁹ quant à la conception même de la coopération intercommunale.

En outre les communautés de communes se voient aujourd'hui de plus en plus souvent reprocher leurs lacunes démocratiques. La volonté législative de voir se renforcer la démocratie locale est restée un vœu pieux. L'intercommunalité de projet, qui consiste à développer en commun des projets de développement et d'aménagement local, implique des choix politiques. Or, les représentants des communautés de communes (et des autres EPCI) ne sont pas des élus du suffrage direct : ils sont élus au second degré par les conseils municipaux des communes membres de la communauté de commune ; aussi en l'absence, hélas très fréquente, de consultation des citoyens des communautés de communes, c'est la légitimité même des choix opérés par les représentants intercommunaux qui est en cause. En ce qu'ils ne se contentent plus d'organiser de simples services (tels que le ramassage scolaire, l'aide ménagère...) mais définissent et mettent en œuvre des politiques de développement local, les représentant des communautés de communes se positionnent comme de véritables acteurs politiques, investis de pouvoirs décisionnels forts. Nombreux sont les acteurs locaux à demander l'instauration du suffrage universel direct pour l'élection des représentants des EPCI dans leur ensemble. Un tel mode de désignation pourrait contribuer à une plus grande participation et implication des citoyens dans la vie de la structure de coopération, donc à renforcer la cohésion et la cohérence communautaire ; il peut aussi avoir l'effet inverse, en plaçant les représentants des communautés de communes au même niveau que les maires : or, on connaît les craintes des maires de se voir dépossédés de leurs prérogatives et de leurs compétences. Une désignation populaire des représentants des communautés de communes contribuerait à leur autonomisation, à leur distanciation par rapport aux communes et à la population qu'ils gèrent. Ce qui est visé, c'est surtout la frange supérieure de "l'organigramme des communautés de communes" ; en effet, la fonction de président

29 . C'est le cas notamment de la communauté de commune du Pays de Trois Rivières, dont la création fut pour le moins "mouvementée".

est dans la totalité des cas assumée par un maire, et dans une large majorité des cas le président cumule d'autres mandats ; et dans tous les cas, la présidence est assurée par un notable local³⁰, maire du bourg centre de la communauté de communes. Certes, le cumul des mandats peut servir la communauté de communes dans ses projets de développement plus le président a une ou aura une influence élargie, plus les opportunités et les perspectives de développement seront nombreuses pour la communauté de communes. En revanche, et c'est là la crainte des élus, cette position de "super-maire" qu'occupent les présidents de communautés de communes est assortie de pouvoirs considérables.

Ces inquiétudes restent la plupart du temps latentes. Les élus expriment rarement leur mécontentement, et lorsqu'ils le font, c'est pour la forme que pour engager une lutte réelle visant à changer les pratiques : la plupart du temps, face aux règles de création des communautés de communes, et à la pratique qui en a été faite, les maires se sentent impuissants. Ainsi lors de la création de la communauté de communes de la Thiérache du centre en 1992, les élus de la commune de Fesmy Le Sart ont clairement exprimé leurs griefs vis-à-vis du dispositif mis en place par la loi : pas fondamentalement opposés au projet de création d'une communauté de commune, mais déplorant la procédure qui y avait conduit³¹ ; c'est donc la résignation qui semble l'emporter. Bien entendu, ici où là certains élus expriment plus franchement leur opposition aux communautés de communes, mais ces cas de figure restent marginaux. La non consultation des populations ajoute à ce climat particulier. On a finalement le sentiment que la coopération intercommunale dans sa nouvelle formule est parfois extérieure aux communes elles-mêmes : l'impression qui se dégage est celle d'une intercommunalité qui est parfois décidée et gérée par une "élite locale", qui se préoccupe peu des attentes précises des populations. La standardisation des compétences choisies par les communautés de communes est d'ailleurs révélatrice d'une conception minimaliste de l'intercommunalités. Les actions envisagées par les communautés de communes sont d'une telle homogénéité que l'on voit parfois mal en quoi elles intègrent les spécificités et les besoins locaux : certes, les réalisations sont encore peu nombreuses et il convient d'attendre pour porter un jugement objectif ; mais on peut toutefois constater les manquements des communautés de communes en termes de communication par exemple, ce qui contribue à renforcer l'impression de déficit démocratique qui entoure ces nouvelles structures.

30 . Il s'agit du notable tel qu'Albert Mabileau le définit dans "le système local en France", Montchrestien, collection clefs, 2ème édition, 1994, 156 p., page 85.

"Il a sa notoriété, résultant de son appartenance à des catégories socioprofessionnelles qui lui donnent un statut social remarqué au sein de la société locale (...). La position sociale du notable lui permet de disposer d'un réseau de relations personnelles pour jouer un rôle de médiateur".

31 . Cf. Le quotidien "La Voix de l'Aisne", 23 décembre 1992.

Il ne s'agit pas cependant de noircir ce bilan des communautés de communes axoniennes : le mécontentement exprimé reste quantitativement marginal ; il laisse cependant supposer un mécontentement non exprimé de taille. Les communautés de communes sont des structures jeunes auxquelles il convient certainement de laisser le temps de prendre leurs marques. Il n'en reste pas moins que des questions fondamentales, touchant au concept de démocratie locale, sont posées : il est nécessaire d'y travailler dès maintenant pour que les communautés de communes connaissent un avenir aussi dynamique que fut leur naissance.

Une autre limite constatée dans le département est que la coopération intercommunale reste encore largement virtuelle. Longtemps cantonnée à des actions ponctuelles, l'intercommunalité "de projet" ne fait que de timides débuts. La CDCI avait insisté auprès des élus sur l'importance de la définition de projets de développement précis et réalistes, et bon nombre de responsables locaux ne se sont pas montrés avares de discours ou de déclarations pour vanter les mérites de l'intercommunalité de projet. Pourtant, sans aller jusqu'à dire que ces structures sont des "coquilles vides"³², on peut affirmer qu'elles sont des "coquilles mal remplies" : au vu des actions concrètes des communautés de communes que nous avons pu clairement identifier et vérifier, il s'avère que l'objet des communautés de communes se résume à des actions ponctuelles et isolées les unes des autres ; le caractère important et opportun de ces actions ne saurait être remis en cause, mais leur ampleur réduite et leur non articulation autour d'un projet global sont décevantes. Le reproche que l'on peut adresser à l'action communautaire des communautés de communes axoniennes, tient donc à son manque d'unité, même apparente. On ne voit pas quelle est la logique globale qui sous tend l'ensemble des actions.

Les communautés de communes, dressant les premiers bilans de leur existence et de leur fonctionnement³³, ont compris l'importance d'élaborer un projet de développement global et pas seulement des projets de développement pour chaque secteur de compétences. Les communautés de communes disposaient dès le départ de l'ensemble des champs de compétences nécessaires à une approche globale de leur développement ; elles n'ont pas voulu ou pas su l'utiliser. Cette approche partielle de leurs compétences les rend aujourd'hui peu conformes à ce que prévoyait la loi. Consciente du retard accumulé, les communautés de communes sont aujourd'hui de plus en plus nombreuses à redéfinir leurs projets de développement, en adoptant une vision plus prospective. La mise en place aujourd'hui amorcée, d'une intercommunalité de projet dans le département pourra se faire relativement rapidement malgré le retard accumulé : les communautés de communes ont en effet atteint un certain "rythme de croisière", elles ne connaissent plus de problèmes organisationnels majeurs et sont donc à même de se consacrer pleinement à

32 . *La Lettre des Districts et des Communautés de France* (ADCF), septembre — octobre 1994, page 3.

33 . Les bilans financiers et fiscaux sont sources de désillusions et de réorientation de l'action communautaire.

l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs projets. Pourtant, elles devront procéder à une adaptation importante : on peut en effet légitimement s'interroger sur la compétence technique des responsables de ces structures locales ; un tel changement dans l'approche de leurs missions imposera aux responsables de communautés de communes de "s'interroger sur la constitution d'une capacité d'expertise permettant une vision globale"³⁴. Si la compétence politique des responsables de communautés de communes peut être reconnue, leur compétence pour traiter des dossiers d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme est moins évidente a priori. S'entourer de compétences aura bien sûr un coût pour les structures de coopération³⁵, mais ce coût est une investissement qui s'amortira à mesure que la coopération mise en place prendra de l'ampleur. Pour réussir leur adaptation, les communautés de communes devront prendre le temps de réfléchir à leurs objectifs en consultant des professionnels du développement par exemple, mais aussi des responsables de communautés de communes engagés depuis longtemps dans des projets qui aujourd'hui apportent leurs premiers effets. Il ne fait aucun doute qu'à terme, cette réorientation des missions des communautés de communes axoniennes sera salvatrice³⁶.

Un dernier problème concerne les communautés de communes. L'approche fragmentée de la coopération qui a longtemps prévalu dans les communautés de communes a engendré une absence d'intégration fiscale : point essentiel de la loi, la fiscalité est aussi le point sensible, pour ne pas dire le talon d'Achille, des communes. Les communautés de communes axoniennes créées massivement et rapidement, témoignent à la fois d'une approche très "calculatrice", et d'un engagement peu réfléchi et précipité de la part des élus locaux. En effet, le dispositif fiscal applicable aux communautés de communes est d'apparence limpide, mais comporte une série d'implications qui n'ont pas été assimilées par les responsables des communautés de communes : c'est un système de fiscalité de superposition (s'agissant des trois taxes sur le foncier bâti, et l'habitation) et un système de fiscalité communautarisée (s'agissant de la taxe professionnelle sur les zones d'activités économiques). Ces dispositions fiscales permettent aux communautés de communes de boucler une partie de leurs budgets. La part de ce financement est variable selon les bases d'imposition de chaque communauté de communes ; aussi la structure et la "physiologie" communales jouent un rôle déterminant. Ce système d'une fiscalité additionnelle d'origine communautaire venant se superposer à la fiscalité communale, nécessite du tact et des calculs précis pour parvenir à un équilibre, à une répartition homogène de la pression fiscale communautaire. Le choix des communautés de communes axoniennes a été d'imposer plus fortement le foncier non bâti, et de pratiquer des taux de taxe professionnelle relativement

34 . Revue *Pouvoirs*, n° 60, 1992, 231 p., page 114.

35 . Un coût modéré puisque des aides extérieures peuvent venir le compenser. C'est le cas notamment pour les postes de "chargés de missions" créés par les communautés de communes, et qui sont pris en charge à 60 % par le département.

36 . Si et seulement si elle est soutenue par un financement conséquent, tant d'origine étatique, que régionale ou départementale.

faibles, ce qui est d'une évidente logique si l'on entend développer l'activité économique. Le dispositif fiscal mis en place par le législateur de 1992 a certes porté ces fruits puisque son objectif de séduction et d'incitation à la création de communautés de communes a été atteint ; en revanche, la pratique en montre les limites, les dérives sont hélas fréquentes et l'impact sur les populations commence à se faire sentir. Même si les taux pratiqués par les communautés de communes sont relativement faibles, la pression fiscale sur les ménages se fait de plus en plus forte.

La logique et l'esprit de la loi de 1992 voudraient que, sauf à réaliser des investissements nouveaux et coûteux, les communes baissent leurs taux d'imposition à mesure que les communautés de communes dont elles sont membres prennent à leur charge les compétences qu'elles exerçaient précédemment. Or, dans le cas (non isolé) du département de l'Aisne, cela ne s'est pas produit : les communautés de communes axoniennes ont voté leurs taxes additionnelles pour financer leurs actions, mais les communes n'ont pas pour autant baissé leurs taux d'imposition. Le transfert de compétences vers les communautés de communes ne s'est donc pas accompagné d'un réel transfert de fiscalité. Le législateur, en élaborant le dispositif applicable aux communautés de communes, a perdu de vue que malgré leur volonté de s'associer, les communes restent attachées à leur autonomie. Ce désir d'autonomie, longtemps motivé par l'histoire, la tradition ou la spécificité territoriale, se traduit sur le plan financier : les communes du département ont certes largement décidé de confier leur développement économique aux communautés de communes, mais elles ne souhaitent pas être dépossédées de leurs richesses. L'invariance des taux d'imposition communaux témoigne donc d'une pratique "détournée" de la loi de 1992. Cette utilisation biaisée du dispositif fiscal par les communautés de communes est aujourd'hui lourde de conséquence : l'ensemble des communauté de communes a vu sa Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) diminuer de façon significative, et spectaculaire dans certains cas. La chute des montants de DGF a déçu un grand nombre de responsables des communautés de communes. Ils regrettent que le dispositif ne leur ait pas été mieux expliqué ; ils ont le sentiment de s'être engagés sans avoir toutes les cartes en main³⁷. Dans un souci de prévention, nombreuses sont aujourd'hui les communes qui souhaitent s'associer dans le cadre d'une communauté, font réaliser des simulations financières, qui portent essentiellement sur les montants de DGF. Les communes affichent aujourd'hui clairement leur position : elles sont d'accord pour s'associer mais sans risque, et en disposant d'un financement stable et minimum. La Direction des collectivités locales apporte un concours important à ces communes puisqu'elle réalise la

37 . La réforme de la DGF opérée en 1993 et mise en œuvre dès le 1er janvier 1994 a bien tenté de compenser le faible niveau d'intégration fiscale des communautés de communes. La dotation des communautés à partir de la troisième année obéit à des règles d'écrêtement. Les communautés de communes sont assurées de percevoir en troisième années, une DGF qui est au moins égale à 80 % et au plus égale à 120 % de la DGF perçue l'année précédente. Si ce dispositif a permis de contenir la baisse des dotations versées, il ne les a pas empêché. Le seul mérite incontestable qu'il convient de lui reconnaître est d'encadrer et de limiter l'évolution de l'enveloppe globale de DGF attribuée aux groupements.

plupart des simulations financières et conseille les communes sur les transferts de charges à réaliser pour s'assurer des montants de DGF en adéquation avec leurs projets. Bien souvent les baisses de rentrées financières dont les communautés de communes sont victimes, sont présentées comme responsables de leur manque de projets à long terme : mais, s'il est vrai que pour les communautés de communes rurales, la manne financière représentée par la DGF est considérable, en revanche on ne peut en faire dépendre totalement l'approche prospective de l'intercommunalité. La coopération intercommunale de projet souhaitée par le législateur doit avant tout reposer sur une volonté ferme et sur une certaine "déontologie" des élus et des responsables locaux : ce sont les seules voies sûres dont disposent les communautés de communes pour maintenir leurs moyens de financement, et pour s'institutionnaliser véritablement.

Le tableau que nous avons présenté de l'intercommunalité axonienne depuis l'intervention de la loi ATR pourrait donner le sentiment que le législateur a totalement échoué dans sa nouvelle approche de la coopération intercommunale ; une telle conclusion serait erronée. L'action de la CDCI a réellement contribué à une dynamisation de la coopération entre les communes, et les communautés de communes créées dans le département montrent que la volonté de développement local existe. Les dysfonctionnements que connaissent aujourd'hui les communautés de communes ne sont pas structurels et pourront par conséquent être plus facilement solutionnés. Le regain d'efficacité des communautés de communes et la simplification de la carte des structures de coopération sont les "chantiers" les plus urgents. De ce travail de fond dépendra notamment la capacité du département de l'Aisne à s'intégrer au territoire et à faire valoir ses atouts, nombreux mais encore peu exploités.