

BILAN DE LA LOI DU 6 FÉVRIER 1992

PAR

Joseline VILLENEUVE

Direction Générale des Collectivités Locales

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, avait pour ambition, en matière d'intercommunalité :

- d'une part, de rationaliser le paysage intercommunal, cette tâche fut confiée à une commission chargée de faire dans chaque département un diagnostic et des propositions.

- d'autre part, de donner une nouvelle dimension à l'intercommunalité. Il s'agissait de passer d'une coopération de gestion largement pratiquée avec les syndicats de communes à une coopération de projet avec une idée force : promouvoir le développement économique et l'aménagement de l'espace. Pour ce faire, le législateur de 1992 a rénové le cadre légal de l'intercommunalité en instituant deux structures de coopération, l'une propre au monde rural — communauté de communes —, l'autre réservé au monde urbain — communauté de villes.

Quel bilan peut-on tirer de la loi du 6 février quatre ans après son entrée en vigueur ?

I - LA RATIONALISATION DU PAYSAGE INTERCOMMUNAL

La rationalisation du paysage intercommunal a été confiée à une commission appelée C.D.C.I. Les Commissions Départementales de Coopération

Intercommunale (C.D.C.I.) instituées par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avaient pour mission d'élaborer un schéma départemental de la coopération intercommunale (S.D.C.I.) contenant des propositions de créations d'organismes de coopération ou des propositions de modification de périmètres et des compétences des établissements préexistants.

Au delà de cette tâche conjoncturelle d'élaboration d'un schéma prospectif, les commissions sont également investies d'une mission pérenne relative d'une part à l'inventaire permanent de la coopération intercommunale dans les départements et d'autre part à la formulation d'avis sur tout projet de création de structure intercommunale.

Les commissions n'ont pas fait des propositions très novatrices, elles ont préféré conduire leurs travaux de réflexion, dans un esprit de concertation. Elles ont estimé qu'il convenait de laisser aux élus le soin de négocier librement les conditions de leur coopération. Les propositions des C.D.C.I. ont porté plus sur les axes de travail et les orientations générales que sur la fixation des périmètres de nouvelles structures intercommunales. Il y a eu volonté de s'appuyer sur le consensus qui pourrait faire naître localement les projets. Dans l'ensemble, les CDCI se sont efforcées de ne pas imposer une coopération non souhaitée afin de respecter au mieux les exigences liées au respect de l'autonomie communale.

Une critique pourrait être faite si l'on considère que les CDCI n'ont pas formulé de propositions novatrices. Il est vrai qu'elles ne font guère référence aux notions de périmètre de solidarité (26% des schémas font référence à la notion de périmètre de solidarité au sens de l'article L. 167.3, et 3% mentionnent la notion de périmètre de solidarité urbaine au sens de l'article L. 168.4) et qu'elles ont été très prudentes dans le rôle de catalyseur en matière de clarification de l'intercommunalité. A ces critiques on peut répondre que nombre de commissions ont estimé que l'intercommunalité se réaliserait dans de meilleures conditions si elle se faisait par étape. Aussi ont-elles décidé d'élaborer des schémas à géométrie variable.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 prévoit de confier à ces commissions le soin de formuler des propositions en matière de définition des périmètres de bassins de vie ou de pays, qui devraient constituer à l'avenir le cadre privilégié de l'exercice des politiques de développement local menées par l'Etat et les collectivités locales.

II - L'INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET

Malgré leurs traits communs, communautés de communes et de villes ont entre elles des différences fondamentales, qui sont la traduction de leurs objectifs respectifs. Elle ont comme différence essentielle de s'adresser à des types et à des communes de tailles différentes : la communauté de communes

est destinée de façon privilégiée à regrouper les communes rurales et des petites et moyennes communes, alors que la communauté de villes s'adresse à des agglomérations urbaines d'au moins 20.000 habitants. On notera toutefois que le législateur a entendu généraliser la formule des communautés de communes en ne mettant aucun critère de population ou de situation à leur création.

La loi a permis une relance vigoureuse de la coopération intercommunale à défaut de pouvoir réaliser une réforme structurelle de la carte administrative.

Le dispositif mis en place a rencontré un large succès au niveau des communautés de communes. Le territoire compte 756 communautés de communes au 31 décembre 1994. En pratique, la formule des communautés de communes est extrêmement hétérogène : la plus petite compte 2 communes et la plus importante regroupe 120 communes. La taille moyenne se situe autour de 10 communes associées. Si le bilan est flatteur pour les communautés de communes, l'intercommunalité d'agglomération urbaine cherche encore sa voie. Seules 4 communautés de villes ont été créées : celles de La Rochelle (Charente-Maritime), Garlaban-Sainte-Beaume (Bouches-du-Rhône, de Cambrai (Nord) et de Flers (Orne). Ces communautés de villes regroupent 49 communes et 271 522 habitants. Les communes ont donc privilégié, dans cette forme d'intercommunalité, la formule qui leur paraissait la moins contraignante.

Aux communautés de communes et de villes, s'ajoutent 322 districts, 9 communautés urbaines et 9 syndicats d'agglomération nouvelle soit un total de 1100 structures de coopération à fiscalité propre.

Cette intercommunalité fédérative ne concerne pas toutes les grandes agglomérations de plus de 100 000 habitants. On notera ainsi que 66,5% des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre créés entre 1992 et 1993 ont moins de 10 000 habitants et que 69% de cette catégorie réunissent moins de 10 communes. A l'autre extrême, 12 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre créés entre 1992 et 1993 comprennent plus de 100 000 habitants et regroupent en moyenne de 10 à 15 communes.

Les communautés de communes ont connu en revanche un essor impressionnant. Jamais dans l'histoire des institutions intercommunales, il ne s'est créé dans un laps de temps aussi court, autant de structures de coopération. Certains départements sont en pointe comme le Nord (42), la Manche (32), le Finistère (24), l'Ille-et-Vilaine, les Côtes d'Armor (23). Les départements de la proche couronne parisienne et l'Allier n'enregistrent aucune création de communauté de communes.

Les communautés de communes présentent une très grande disparité, la plus petite regroupe 143 habitants pour 3 communes (dans le Vaucluse), la plus importante, Marseille Provence Métropole regroupe 963 803 habitants pour 15 communes.

La loi du 6 février 1992 a permis à l'intercommunalité de progresser en posant les bases d'une nouvelle solidarité qui ne laisse plus de place à la compétition économique entre collectivités locales. Elle a pour objectif d'inciter les élus à réfléchir sur des projets de développement communs qui dépassent les structures administratives traditionnelles.

L'intercommunalité est comprise par les élus comme l'un des leviers de la politique d'aménagement de l'espace et de la création d'activités économiques. Toutefois une étude récente sur les finances des groupements à fiscalité propre démontre à l'évidence que l'effectivité des compétences exercées est aléatoire, notamment dans le cas où la coopération est recherchée comme une fin en soi, sans que des projets clairement identifiés en soient l'objet. Cela ne va pas sans poser de problème à moyen terme du point de vue du financement de la coopération intercommunale.

En premier lieu, la pression fiscale qui pèse sur le contribuable de l'organisme de coopération ne se traduit pas toujours par une baisse de la pression fiscale communale, mais bien souvent, s'y superpose, alors que la coopération concerne des compétences transférées et qu'elle est censée offrir des économies d'échelle.

Le problème est aujourd'hui de considérer le rapport entre l'exercice réel de compétences par l'échelon intercommunal et les moyens alloués à l'établissement public de coopération intercommunale. Des corrections à la marge devraient pouvoir être opérées lorsque la structure de coopération à fiscalité propre semble plus organisée pour capter des dotations de l'Etat que pour exercer réellement des compétences.

Il paraît difficile de définir de manière exhaustive l'ensemble des compétences et attributions susceptibles de faire l'objet du fonctionnement de la structure de coopération. En effet, les communes jouissent dans ce domaine d'une liberté affirmée par la loi et l'Etat intervient pour l'essentiel en contrôle de légalité dans ce domaine.

La régulation, si elle doit intervenir, doit s'articuler sur deux idées :

- définir au sein des groupes de compétences exercées par les communautés de communes, les districts et les communautés de villes celles qui justifient une prise en charge financière incitative par l'Etat.

- élaborer un mode de calcul ajusté des dotations et incitations financières de l'Etat de telle sorte que seules les compétences répondant à des critères d'intercommunalité de projet ou de gestion globale d'une compétence soient prises en compte dans les calculs.