

CONTRIBUTION À UN DÉBAT SUR L'AVENIR DE L'INTERCOMMUNALITÉ

PAR

Gérard LOGIÉ

*Directeur de Mairie-Conseils
Caisse des dépôts et consignations*

I. DES QUESTIONS D'ACTUALITÉ POUR LES ÉLUS LOCAUX

Il faut tout d'abord constater que les élus issus des élections de juin 1995 sont curieux et intéressés par les informations qu'ils peuvent obtenir sur l'évolution possible des structures intercommunales auxquelles ils appartiennent. A cet égard quatre séries d'observations principales peuvent être citées :

- les élus qui étaient restés à l'écart des évolutions récentes de l'intercommunalité sont de plus en plus nombreux à demander à s'informer sur l'élaboration d'un projet de développement : ils acceptent de venir à plusieurs comprendre ce qu'implique une évolution vers une structure à fiscalité propre (communauté de communes et district) . Ils veulent se donner le temps de préciser ce qu'ils veulent faire (quelles compétences, à partir de la situation actuelle et de l'avenir qu'ils veulent pour leur territoire ?) ; ils sont demandeurs de méthode pour élaborer collectivement un projet de développement territorial,

- la publication tardive des schémas de coopération intercommunale¹ dans certains départements va entraîner dès la fin 1995 une nouvelle vague de création de structures à fiscalité propre : en effet la publication du schéma a pour effet juridique le déclenchement de la procédure de création d'établissement

1 . Le calendrier d'élaboration du schéma a été bousculé plusieurs fois depuis décembre 1992.

de coopération intercommunale. Sont concernées les communes appartenant à un périmètre retenu par la commission départementale de coopération intercommunale pour donner lieu à une évolution vers une nouvelle forme de coopération. Au demeurant les schémas sont restés extrêmement prudents² se bornant souvent à constater des souhaits d'évolution ou à demander aux élus de préparer à une échéance non précisées leur projet d'évolution.

Cette nouvelle vague d'EPCI nés des schémas va se distinguer de ceux, les plus nombreux³, qui se sont constitués hors schémas. Le délai de quatre mois prévu par la loi pour le vote des conseils municipaux des communes concernées par le projet de création de nouvelle structure sera souvent insuffisant notamment si aucune information ou préparation préalable (projet de statuts) n'a pu être organisée,

- des communes isolées sont nombreuses à vouloir intégrer des structures de coopération intercommunales existantes : effet des changements issus des élections municipales ou de la dynamique intercommunale voisine, cette demande nouvelle suppose la maîtrise du contenu et de la forme des extensions de périmètres des EPCI existants. Ces derniers, quelle que soit leur ancienneté, sont ainsi appelés à réexaminer leurs compétences au regard de l'intégration des nouvelles communes candidates et à raisonner les conditions financières de leur intégration : doivent en effet être prises en compte les conséquences de celle-ci sur la pression fiscale dans toutes les communes du futur périmètre communautaire. On peut noter que certains EPCI ouvrent cette possibilité d'extension aux communes environnantes en la limitant à la première année du mandat communal, refusant par avance d'envisager de nouvelles intégrations en cours de mandat⁴,

- des EPCI à fiscalité propre commencent à se poser le problème de leur rapprochement. En effet, certaines prennent conscience de leur taille et de l'intérêt à exercer certaines de leurs compétences notamment en matière de développement économique, en "fusionnant" avec des EPCI voisins de taille comparable à la leur. Cette évolution⁵ naît soit de la volonté convergente des responsables d'EPCI soit d'une incitation de la Commission départementale de coopération intercommunale.

2 . Cf. l'analyse des schémas départementaux de coopération intercommunale réalisée par Mairie-conseils.

3 . Le nombre de structures intercommunales à fiscalité propre, dénombrées au 31 décembre 1994 est de 1100 regroupant 11508 communes et 20 millions d'habitants.

4 . Cf. Communauté de communes de Vic en Bigorre.

5 . La communauté de communes du Val d'Oust (56) illustre le premier cas, celle de Bletterans en Bresse du Jura la seconde.

II. DES PISTES À APPROFONDIR

Au regard de ces constats, on peut indiquer les pistes qu'il paraît utile d'approfondir pour préparer l'évolution future de l'intercommunalité. A cet égard il faut remarquer que l'évolution spectaculaire de l'intercommunalité depuis 1992, marquera nécessairement le paysage institutionnel local des années à venir : les élus locaux gagnés par l'esprit de décentralisation découvrent l'étendue des possibilités offertes par la "coopération intercommunale de projet". La complexité⁶ de ce paysage constaté par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, pourra peut-être donner lieu à des réformes, mais il est peu probable que la voie autoritaire se substitue à la "libre volonté des communes de se regrouper pour élaborer des projet commun de développement sur des périmètres de solidarité", qui a présidé à l'évolution récente constatée. Pour l'avenir, trois orientations peuvent utilement continuer à être explorées et mises en oeuvre : l'articulation entre "intercommunalités se rapportant à des territoires emboîtés" ; l'approfondissement des "compétences territoriales de développement", tant au plan des méthodes que pour leur contenu ; plus globalement comment préparer un projet de territoire et se donner les moyens de réaliser et d'ajuster ce projet grâce à l'élaboration concertée d'une charte de territoire s'imposant à tous les acteurs du territoire et à ses partenaires extérieurs.

A) Tirer parti de l'observation des pratiques de développement territorial

Le développement territorial est par nature quelque chose de complexe : aucun territoire quelle que soit sa taille n'est complètement homogène en se plaçant des divers point de vue géographique, culturel, socio-économique ou politique. La répartition des compétences née de la loi sur la liberté des communes des départements et des régions, appelée avec celles qui l'ont complétée, lois de décentralisation est loin d'être satisfaisante. Donnons quelques exemples : la compétence régionale d'aménagement du territoire et de développement économique nécessite un partenariat organisé et constant entre la région où objectifs et moyens d'incitation peuvent trouver une cohérence et des territoires structurés et vivants, responsables des décisions qu'ils prennent ; la compétence départementale d'équipement rural constitue en fait une déconcentration au profit du département des pouvoirs détenus antérieurement par l'Etat. La notion de pays elle-même, réapparue dans la loi sur l'aménagement et le développement du territoire, alors qu'elle est depuis plusieurs décennies employée pour caractériser le sentiment d'appartenance à un territoire voulant organiser son développement (le plus souvent à travers une

6. Le nombre de structures de coopération est en effet important et constitue une palette étendue de choix qui pourrait être réduits : entente intercommunale, syndicat intercommunal à vocation unique ou multiple -ceux-ci se distinguant entre les SIVOM exerçant pleinement leurs compétences pour l'ensemble des communes membres et ceux qui fonctionnent à la carte-, communauté de communes, communauté de villes, communautés urbaines, district, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicat mixte sous ses différentes formes.

contractualisation avec un partenaire extérieur : département, région, Etat, union européenne), reste apparemment volontairement vague : reconnaissance d'une réalité identitaire "qui se constate", le pays peut-il être le lieu où s'organise le développement sans s'appuyer ni sur un établissement public approprié ni sur une organisation pertinente des services de l'Etat ? C'est surtout ce dernier aspect qui semble avoir intéressé le législateur sans pour autant que les moyens aient été imaginés ni encore moins prévus pour cela. La complexité du développement s'accommode mal d'une simplification des structures administratives sur lesquelles il s'appuie : mieux vaut chercher à articuler les niveaux de pouvoirs existant pour permettre une réelle cohérence des initiatives de développement sur un territoire donné que d'imaginer une simplification arbitraire de ceux-ci qui engendrera à terme un sentiment de frustration pour les habitants du territoire concerné : concentration de pouvoirs et démocratie locale suivent des dynamiques contradictoires. Il faut donc prendre le temps d'observer là où elles sont déjà à l'oeuvre les organisations complexes de territoires. A cet égard on peut constater au moins quatre cas de figure facilement identifiables dans nos régions françaises :

- des territoires encore trop rares se constituent par la décision volontaire et convergente d'EPCI préexistants de se fédérer ; cette volonté se manifeste soit par la mise en place d'une association qui rassemble les principaux partenaires publics et privés d'un territoire, soit par une forme plus officielle d'organisation des relations à travers le syndicat mixte,

- des territoires s'organisent pour capter les moyens mis à leur disposition par la région à laquelle ils appartiennent sous certaines conditions⁷ ; pour obtenir ces moyens ils s'efforcent de réunir ces conditions et en retour font l'apprentissage d'une certaine pratique de concertation territoriale. Sans nier l'intérêt de ces incitations régionales à s'organiser, on constate que ces incitations sont d'autant mieux utilisées que le territoire a été capable de se donner des objectifs et moyens propres, légitimés par l'existence d'une identité territoriale collective, plus ou moins formalisée,

- des territoires sont rompus parfois depuis plusieurs décennies à la pratique du développement local : s'y sont succédés des procédures aussi diverses que les plans d'aménagement rural, les contrats de pays nationaux, puis régionalisés puis régionaux, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, les procédures européennes permettant la mobilisation de fonds structurels communautaires, sans compter les procédures sectorielles ou thématiques qui procurent des moyens souvent financiers pour réaliser des programmes d'action pour lesquels les moyens de mobilisation et de préparation ont presque toujours été sous-estimés. Ces territoires sont aujourd'hui quelques peu désorientés par la création d'EPCI qui se donnent objectifs et moyens, ne coïncidant pas toujours avec les formes d'organisation mises en place au fil des années par les pouvoirs locaux politiques associatifs et socioprofessionnels,

7 . cf. par exemple les conditions d'organisation des projet de territoires en Picardie - plusieurs cantons, au moins quinze mille habitants - des contrats de terroirs en Midi-Pyrénées, des contrats de ruralité en Poitou Charentes, des convention de développement en Rhône Alpes.

- enfin des territoires où la mission de développement et d'aménagement se distingue résolument de l'exercice des compétences de développement et d'aménagement.

Dans ces diverses situations l'intérêt est de comprendre à quelle logique répondent l'organisation des pouvoirs, la forme des institutions locales et les relations qu'elles pratiquent entre elles, la légitimité symbolique ou formelle de ces pouvoirs locaux. Il semble en effet que l'observation de ces situations permettra d'identifier ce qui est pertinent à rechercher ou ce qui manque pour que cela le devienne. C'est ainsi que le "syndicat mixte" qui est aujourd'hui mal connu et diversement utilisé pourra demain mieux répondre, sous réserve d'aménagements appropriés, aux nécessités d'une organisation à la fois rationnelle et souple. C'est ainsi que l'on trouvera peut-être l'intérêt de s'appuyer sur une diversité de structures, au moins de manière transitoire, pour préparer le territoire à se développer. C'est ainsi qu'on saura mieux qu'auparavant reconnaître la richesse de la diversité des sous-ensembles d'un territoire, et parfois inverser la hiérarchie des objectifs de développement.

B) Apprendre à raisonner et à exercer des compétences territoriales à un ou plusieurs niveaux supra-communaux.

Plusieurs aspects sont à prendre en compte pour concevoir et organiser le développement territorial : il faut apprendre à sortir d'une logique où un territoire serait constitué d'une juxtaposition de logiques communales. Les élus locaux doivent progressivement apprendre à ne pas seulement être les délégués de leur commune dont ils connaissent bien les caractéristiques mais également être les porte-parole et les animateurs d'espace territoriaux où les limites communales savent s'estomper au bénéfice du territoire d'appartenance. Il faut également sortir d'une logique où tout ce qui est important se décide à l'extérieur du territoire. C'est en particulier le cas des procédures : elles ne sont bonnes pour un territoire que si ce dernier est prêt à les mobiliser au service d'objectifs propres au territoire. Il ne s'agit pas de nier l'importance locale d'une décision de portée nationale, comme le passage d'une autoroute, d'une voie ferrée à grande vitesse, la création d'une centrale thermique ou d'un barrage, l'implantation d'une grande entreprise. Il s'agit plutôt d'affirmer que les conséquences locales de ces décisions seront d'autant mieux maîtrisées que le contexte où ces décisions s'appliqueront aura été préparé par les responsables locaux dans une perspective de moyen et long terme. C'est à la fois le renforcement de la décentralisation et d'une nécessaire et relative autonomie territoriale.

Plusieurs exemples peuvent être pris pour illustrer ces évolutions :

- l'exemple de l'habitat en milieu rural est particulièrement éclairant : il est géré par des procédures et des logiques financières essentiellement conçues pour le développement urbain . Il n'est pas un territoire rural où les élus considèrent que les demandes de logement surtout locatives ne trouvent pas d'offre organisée, où l'intervention des opérateurs du logement notamment du logement social, constitue une exception à la règle, où les attributions de crédits d'aide au logement soient

adaptées aux caractéristiques des maîtres d'ouvrages et des maîtres d'oeuvre et des opérations qu'elles réalisent,

- l'exemple de l'aménagement de l'espace est également éclairant quant aux enjeux dont seront un jour rendus responsables les élus locaux : conservation et protection du patrimoine naturel ou bâti, maintien de sa diversité, répartition des projets d'intérêt communal et intercommunal, différenciation du dynamisme des zones du territoire, accompagnement de l'activité agricole, de son maintien ou de son développement (droits à produire), gestion des espaces de forêt publique et privée, maintien des activités de pêche et de chasse, élaboration d'un schéma directeur d'aménagement, d'un plan de vocation des diverses parties de l'espace intercommunal,

- la lutte contre l'exclusion au niveau territorial : elle est aujourd'hui une nécessité ; il faut donc s'organiser en intercommunalité pour connaître, pour organiser les moyens de lutte de manière économe, pour organiser dans la durée développement et refus de l'exclusion.

C) La charte de territoire : un outil au service du projet.

Réaliser un projet de territoire, ce n'est pas rédiger un document administratif qui énumère des intentions souvent communes à de nombreux territoires. Réaliser un projet de territoire c'est parvenir à la conjonction à un moment et en un lieu donné d'une volonté d'orienter durablement l'aménagement et le développement et d'une prise de conscience des atouts et handicaps spécifiques du territoire. La démarche d'élaboration d'une charte de territoire permet l'élaboration d'un projet de territoire : c'est une démarche volontaire, s'appuyant sur un organisme représentant légitimement le territoire, c'est une démarche participative qui vise à l'implication la plus large et la plus grande possible des habitants, c'est une démarche pour préparer l'avenir à dix ans, c'est une démarche où chaque initiative va s'inscrire dans un lieu et dans un espace pertinent et où chaque espace sera reconnu par sa ou ses vocations, c'est enfin une démarche qui engage, les élus et autres responsables locaux, mais au delà les habitants et les partenaires extérieurs.

Les diverses pistes de travail qui viennent d'être esquissées permettront sans doute de mettre la coopération intercommunale davantage au service des habitants et du développement local. Cela suppose par ailleurs des initiatives d'accompagnement de la part des pouvoirs publics pour que de telles évolutions soient possibles sur un nombre sans cesse plus important de territoires. Tout effort financier favorisant la mobilisation par un territoire des compétences dont il a besoin pour élaborer son projet sera le bienvenu, qu'il s'agisse de subvention ou mieux d'avances remboursables, considérées comme un investissement indispensable à l'avenir du territoire. Tout effort de formation d'élus, d'agents de développement, de partenaires du développement territorial, sera un gage de réussite de l'évolution décrite dès lors que cette formation mettra résolument l'accent sur la formulation des questions nées de l'expérience et de la réponse à ces questions par une pratique de la pédagogie de l'alternance.