

OPINION

Pour un aggiornamento de l'intercommunalité

Marc-Antoine Vincent,
directeur du pôle stratégies et ressources
locales Sémaphores

Dans le débat qui s'annonce autour de l'avant-projet de loi préparé par le ministère de l'Intérieur, on peut s'attendre à ce que le sort des départements et des régions déclenche une puissante controverse et que soient relégués au second plan d'autres aspects moins conflictuels, mais tout aussi fondamentaux de la réforme, comme le devenir de l'intercommunalité. Gageons que le législateur saura accorder à ce dernier sujet toute l'attention et l'audace qu'il requiert, tant il paraît nécessaire de donner un nouvel élan à la construction intercommunale.

L'intercommunalité est destinée à composer avec la région le couple à partir duquel la nouvelle organisation territoriale sera structurée. Chacun sent bien, en mesurant les progrès accomplis depuis dix ans, que cette idée relève de moins en moins de l'incantation. Certaines évolutions décisives sont aujourd'hui à portée de main, comme l'élection au suffrage universel direct. Certes, l'intercommunalité n'a pas toujours produit les résultats attendus, notamment en termes d'efficacité économique et administrative. Mais qu'il soit permis de prendre en compte cette critique sans faire injure à ceux qui ont permis la création et le développement des quelque 2600 communautés couvrant le territoire! La loi devra donc précipiter certaines évolutions et remédier aux insuffisances qui entravent nombre de communautés. Cette double injonction pourrait se traduire par une dose plus importante de coercition. On sait déjà que le gouvernement envisage d'achever la carte de l'intercommunalité, en fixant une date butoir pour les communes encore isolées, et de renforcer les pouvoirs des préfets en matière de création ou de fusion d'EPCI. Il est toutefois illusoire de croire que l'on peut tout attendre de la loi: cette nouvelle réforme ne pourra aboutir sans, et en encore moins contre, la volonté des acteurs locaux. C'est même à ces derniers de la porter et d'ouvrir les chantiers qui permettront aux communautés de franchir une nouvelle étape.

Le premier chantier, c'est celui de la recomposition des périmètres. On compte aujourd'hui trop de communautés qui n'atteignent pas une taille critique, notamment dans les zones rurales, trop de communautés qui divisent et affaiblissent les agglomérations. Il faut donc poursuivre et amplifier le mouvement de redéfinition des périmètres auquel on assiste de-

puis quelques années, afin que les politiques intercommunales s'inscrivent dans des territoires pertinents. Une telle évolution suppose naturellement de remettre en cause les formes « primitives » de l'intercommunalité, celles qui reposent sur des logiques strictement affinitaires ou défensives.

Le second chantier est celui de l'élaboration du projet. Nombre de communautés en sont encore largement dépourvues, ce qui ne signifie pas qu'elles sont restées inactives mais qu'elles n'ont pas su se donner une vision partagée des grands enjeux de leur territoire et ordonner, en conséquence, leur programme d'actions. Cette situation peut résulter de difficultés techniques ou d'une insuffisance de moyens, mais elle s'explique souvent par une incarnation politique insuffisante de « l'intérêt communautaire » ou, ce qui revient au même, par une focalisation excessive des communes sur le bénéfice qu'elles peuvent tirer de leur participation à la structure de coopération. Sans doute ce problème sera-t-il un jour réglé par l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires, mais faut-il attendre cette révolution pour asseoir l'intercommunalité sur un véritable projet de territoire?

Le troisième chantier est celui de l'efficacité économique. Le développement de l'intercommunalité n'a pas toujours produit les

économies d'échelle attendues. De ce point de vue, on peut se féliciter de l'intérêt que suscite la mutualisation des services, même si l'on doit constater que les marges de progrès restent considérables.

C'est aux élus locaux d'ouvrir et de porter les chantiers qui permettront aux communautés de franchir une nouvelle étape.

Il faudra de toute façon beaucoup plus que cela à l'avenir pour faire face à la suppression de la taxe professionnelle et amortir les effets délétères de la crise économique sur les finances publiques. Les tensions qui ne manqueront pas de s'exercer sur les budgets communaux obligeront à poursuivre les transferts de compétences et à tirer pleinement les conséquences de cette évolution sur la répartition des ressources et des charges entre communes et communautés.

Il ne s'agit pas, pour nous, d'affirmer que toutes les communautés sont indistinctement concernées par ces trois chantiers. Il nous semble cependant que ceux-ci restent largement à engager dans de nombreux EPCI. De ce point de vue, la recherche du « périmètre pertinent » nous paraît prioritaire, tant elle détermine le traitement des deux autres problématiques.