Intercommunalité : qui perd gagne?

Rémy Le Saout & François Madoré (dir.), Les effets de l'intercommunalité, 2004.

Par Nacima Baron

Ce compte rendu a été publié dans la revue *Pouvoirs Locaux* n°65 de mai 2005. La rédaction d'EspacesTemps.*net* remercie *Pouvoirs Locaux* pour l'autorisation de publication de cet article.



L'intercommunalité a été, dans le délai de grâce qui a suivi la promulgation des lois Voynet, Chevènement et Sru, parée de toutes les vertus. On a voulu lire l'intercommunalité comme une avancée, sinon un facteur de progrès, en l'associant à une série de mots « magiques » comme solidarité, meilleure efficacité des politiques publiques, équité sociale, accroissement des ressources fiscales, mutualisation des coûts d'équipements, économies d'échelle… Les auteurs de cet ouvrage, publié sous la direction de Rémy Le Saout et François Madoré, soulignent que cette « optimisation » des conditions de gouvernance locale est davantage un souhait qu'un acquis. Pour que l'intercommunalité apporte ces vertus, encore faut-il que les élus apprennent à travailler ensemble. Ils doivent lancer au sein des pays, des agglomérations et des communautés urbaines, une dynamique coopérative et élaborer des règles collectives, car personne ne leur apprendra comment faire et surtout pas l'État. Comme l'écrit Guy Baudelle, en conclusion de l'ouvrage : « L'uniformité des politiques d'État va

finir par céder face à l'hétérogénéité des systèmes locaux. Inversement, la manière de s'y prendre localement cessera de relever de la reproduction mimétique du niveau central. »

Un problème de lisibilité et de légitimité.

Travailler ensemble pose plusieurs défis. Le premier de ceux-ci est visible à travers l'inquiétude des maires des petites communes devant la montée en puissance des moyens et des compétences des structures intercommunales. Plusieurs chercheurs, dans cet ouvrage décrivent le fameux « effet ciseau » qui veut que, plus un Epci (Établissement public commercial ou industriel) élargit ses compétences, plus il apparaît comme une structure lourde et bureaucratique, qui perd de sa légitimité. En réaction, les élus des communes (et notamment des communes les plus rurales) semblent porteurs du sens du contact, des liens avec la base…. Les maires gagnent alors en légitimité ce qu'ils perdent en compétences effectives, et l'Epci perd en légitimité ce qu'il gagne en solidité. Martin Vanier va jusqu'au bout de ce raisonnement paradoxal : « L'intercommunalité, imaginée par certains comme une étape vers la fin des communes, assure en fait leur pérennité ».

Il faudrait sans doute multiplier les terrains d'analyse pour vérifier cette hypothèse et bien d'autres disséminées au fil des articles de cet ouvrage. Mais il n'y a pas que dans le Grand Ouest, minutieusement étudié par Thierry Guineberteau, que sourd la révolte des citoyens (et la perplexité des sous-préfets) devant ces périmètres de syndicats mixtes, d'agglos, de pays, devenus totalement incompréhensibles du fait de leur imbrication, chevauchement ou superposition spatiale. Dans les départements de la côte atlantique, alors que l'intercommunalité est très avancée (86% des communes sont membres d'une intercommunalité à fiscalité propre), la multiplication des structures et la difficulté constante pour clarifier les rôles de chacune pose un réel problème de lisibilité pour la population. Il y a un rejet des Epci, qui paraissent fonctionner sur le mode du « délit d'initiés » , ce qui pose un vrai problème de légitimité démocratique.

Aussi faut-il faire un nouveau pas dans l'intercommunalité ; et si oui, comment ? Les politistes, sociologues et géographes rassemblés dans cet ouvrage se

retrouvent dans une idée clé. L'intercommunalité ne progresse que dans la tension entre ses deux faces contradictoires : la coopération entre les communes souveraines *et* la constitution, à partir de cette même construction, d'un acteur supracommunal qui gagne peu à peu son autonomie vis-à-vis de ceux qui l'ont fait naître. Cela pourrait conduire vers une nouvelle répartition territoriale des fonctions politiques dans laquelle seraient spécifiées trois niveaux d'action. D'abord, une première dimension consultative et participative faisant intervenir pleinement le citoyen par l'intermédiaire des Conseils de développement. Ensuite, une fonction délibérative dans laquelle l'Epci jouerait pleinement son rôle (par l'intermédiaire de ses services techniques qui montent les dossiers et par son pouvoir politique d'arbitrage). Enfin une fonction exécutive qui, dans de nombreux cas, pourrait revenir au maire (quand le chantier se met en place sur le terrain). Ceci laisserait donc une place aux communes comme aux intercommunalités. Cela permettrait peut-être même de définir des identités politiques plus « interterritoriales » ou « transterritoriales » : on peut bien se sentir simultanément habitant d'un village, d'une agglomération et d'une Nation. Et même, en plus, Européen …

Rémy Le Saout & François Madoré (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, 2004. 224 pages. 19 euros.

Résumé

L'intercommunalité a été, dans le délai de grâce qui a suivi la promulgation des lois Voynet, Chevènement et Sru, parée de toutes les vertus. On a voulu lire l'intercommunalité comme une avancée, sinon un facteur de progrès, en l'associant à une série de mots « magiques » comme solidarité, meilleure efficacité des politiques publiques, équité ...