

LES ATELIERS DES NOUVELLES ORGANISATIONS DANS LA CULTURE

CHANGEMENTS ORGANISATIONNELS, EXPÉRIENCES COOPÉRATIVES ET ENTREPRENEURIAT CULTUREL

Formation continue

En partenariat avec la Chaire de recherche « RH et Innovations Sociales dans le secteur culturel », Audencia (Nantes), dirigée par Carole Le Rendu

Du 2 au 6 décembre 2019 à Grenoble



Contenus

- Entrepreneuriat culturel
- Économie sociale et solidaire
- Gouvernance des organisations culturelles
- Management des ressources humaines dans le secteur culturel
- Coopération, animation d'écosystèmes et mutualisations

Tarif : 1450 €

Dossier de candidature : www.observatoire-culture.net, rubrique Formations, à retourner avant le 31 octobre 2019

Renseignements : +33 (0)4 76 44 95 05 et formations@observatoire-culture.net

LES TROIS ÂGES DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Philippe Estèbe

La commune est une construction politique de la Convention¹, en 1790, qui transforme les anciennes paroisses en ce qui deviendra, en droit public français, une collectivité territoriale. Elle consacre les traditions d'autonomie municipale urbaine et la lente conquête de l'émancipation par les communautés agraires au cours du Moyen Âge et de l'époque moderne. Avant d'être une collectivité territoriale, la commune est d'abord un découpage pratique de la Nation, émanation de la souveraineté nationale dans ses dimensions territoriales.

Cette double dimension – autonomie des communautés locales et concrétisation locale de la Nation – continue de marquer l'identité communale au sein du système politico-administratif français. Cette double identité provoque une tension : les intérêts locaux ne coïncident pas nécessairement avec les orientations nationales. Celles-ci visent, tout au long des XIX^e et XX^e siècles, à bâtir une unité nationale en uniformisant les langues, l'éducation, les réseaux de communication, la culture, etc. Celles-la exigent de la singularité, de l'adaptation, de l'implication communautaire. La grande loi communale de 1884 ne tranche pas cette ambiguïté puisqu'elle désigne, en même temps, la commune (et son incarnation mayorale) comme une composante de l'État : le maire est, par exemple, officier de police judiciaire, officier d'État civil et sur ses épaules (et celle du conseil municipal) repose la responsabilité de la mise en œuvre des lois, notamment en matière d'urbanisme.

Très vite cependant, les nécessités de l'administration locale posent la question des limites communales, celles-ci étant la plupart du temps étroites, la Convention n'ayant qu'à la marge modifié la carte des anciennes paroisses. En effet, il faut s'entendre entre communes pour gérer des intérêts manifestement intercommunaux :

un pont, une route, un bois qui relie ou chevauchent deux communes. Ce sont les débuts de l'intercommunalité au XIX^e siècle, sous la forme d'ententes intercommunales.

L'histoire de l'intercommunalité, qui débute réellement en 1890², est la chronique d'un retournement : elle procède d'abord d'un compromis entre autonomie communale et rationalisation de l'administration territoriale ; peu à peu, cependant, l'intercommunalité devient un instrument du pouvoir central visant à rationaliser l'organisation du pouvoir municipal et à pallier la fragmentation communale. Cette histoire se joue en trois actes, que l'on retrace brièvement ici.

ACTE 1 : L'INTERCOMMUNALITÉ AU SERVICE DE L'ÉQUIPEMENT DU TERRITOIRE³

La loi de 1890 est une loi de compromis. La III^e République naissante s'appuie fortement sur les maires, et particulièrement sur les maires des petites communes rurales. Il n'est pas question d'y toucher, car une forme de pacte implicite lie le gouvernement républicain aux maires ruraux : ceux-ci soutiennent

la République et, en retour, celle-ci leur garantit l'autonomie, consacrée par la loi municipale de 1884. Cependant, les gouvernants et les législateurs sont bien conscients des limites du pouvoir local, extrêmement fragmenté (plus de 38 000 communes en 1890 !). D'où la loi sur les syndicats de communes, qui autorise celles-ci à se grouper, selon des modalités très souples, pour gérer ensemble des enjeux communs. Les syndicats à vocation unique (SIVU) ont deux caractéristiques, conçues pour ne pas effrayer les élus : libre adhésion, financement par cotisation (et non fiscalité directe). Pourtant, le mouvement syndical connaît des débuts laborieux. En 1900, soit dix ans après le vote de la loi, seuls 15 syndicats fonctionnent, et encore, les plus importants d'entre eux se trouvent en région parisienne, soutenus financièrement par le Conseil général de la Seine. Conçus à l'origine pour aider le milieu rural, les syndicats se développent dans les plus grandes villes.

L'essor syndical se produit réellement dans l'entre-deux-guerres mondiales, avec le progrès de l'électrification. Une loi de 1906 érige la distribution d'électricité au rang de service public local et permet aux syndicats de communes d'accorder des concessions de transport électrique. En 1935, la France compte plus de

2100 SIVU, dont 1600 consacrés à l'électrification. Suivent les syndicats dédiés à l'adduction d'eau, aux voiries, aux services d'incendie, au gaz, etc. Bref, la France rurale prend sa revanche et se modernise grâce à l'instrument syndical, porté par l'État, via les Préfets, les élus soucieux de moderniser leur commune et un nouveau corps d'administrateurs territoriaux, à mesure que s'assouplissent les formalités nécessaires à la création des SIVU. Une succession de lois permet en outre aux syndicats de franchir les limites départementales, de devenir mixtes en associant communes et départements, et à ces derniers de former des ententes interdépartementales.

Après une période de régression sous le gouvernement de Vichy, le mouvement syndical reprend de plus belle sous la IV^e République, jusqu'à produire une nouvelle couche de morcellement territorial, puisque l'on compte, en 1960, plus de 6500 syndicats !

L'intercommunalité est devenue le sport favori des élus locaux, avec ses limites, mais surtout ses acquis : généralisation de l'électrification, de l'eau courante, progrès considérables de l'assainissement collectif, de l'entretien des routes, sans compter les multiples initiatives (hôpitaux intercommunaux, transports, aéroports, groupes scolaires, colonies de vacances... la liste est infinie).

ACTE II : UNE RATIONALISATION AMBIGUË

Avec la IV^e République, le pouvoir central comprend tout l'intérêt de ce dispositif pour mener à bien son projet modernisateur. Dès lors, peu à peu, le régime syndical se transforme. Alors qu'il procédait de la libre association des communes, le législateur introduit des dispositions qui permettent aux Préfets d'obliger des communes réticentes à intégrer des syndicats, dès lors que 2/3 des communes concernées par le périmètre le demandent. Des modalités de retrait sont

“Tout en répondant à des besoins réels, les syndicats intercommunaux sont devenus, riposte du berger à la bergère, l'instrument du maintien du pouvoir municipal, face à un pouvoir central.”

possibles, mais sous des conditions telles qu'elles le rendent quasiment impossible. Et surtout, l'exécutif crée de nouvelles formules syndicales qui en transforment peu à peu la nature. Les syndicats deviennent polyvalents en 1959 (SIVOM), les districts urbains, créés la même année, peuvent être rendus obligatoires par décret en Conseil d'État et doivent obligatoirement prendre certaines compétences définies par le législateur. Cette offensive de l'exécutif est considérée comme une atteinte aux libertés locales par les associations d'élus, d'autant qu'elle s'inscrit dans un contexte général d'affirmation du pouvoir central sur les territoires, à travers une politique vigoureuse d'aménagement du territoire, la création de régions administratives, puis la création, en 1966, de communautés urbaines dont quatre (Lille, Bordeaux, Lyon et Strasbourg) instituées d'autorité, à rebours de la tradition de libre administration des collectivités locales. Enfin, la possibilité est ouverte pour les syndicats, et l'obligation est faite aux districts et aux communautés urbaines, d'adopter un régime de fiscalité directe.

Dans la pratique cependant, les relations entre les maires et les préfets sont moins tendues que ne le laissent penser les effets de tribune de l'AMF [Association des Maires de France, ndlr]. Les premiers sont bien conscients de l'intérêt de ces nouvelles formules face aux charges que doivent supporter les communes, et les seconds savent bien l'importance de préserver la paix civile et ne brusquent pas les élus. C'est donc dans une atmosphère feutrée de négociations discrètes que continue le

mouvement d'expansion du syndicalisme intercommunal, qui reste très largement un instrument aux mains des communes, loin du spectre de la « supra communalité » dénoncé par les associations d'élus. Plus de 2000 SIVOM, au début des années 1980, se sont ajoutés au système syndical hérité de la III^e République. À la fin des années 1980, la France compte plus de 18 000 structures syndicales. Tout en répondant à des besoins réels, les syndicats intercommunaux sont devenus, riposte du berger à la bergère, l'instrument du maintien du pouvoir municipal, face à un pouvoir central soucieux de rationalisation, et à l'échec relatif de la loi de 1971 sur les fusions de communes.

Des années 1960 aux années 1980, alors que tous les pays d'Europe de l'Ouest pratiquaient des politiques rigoureuses de fusion de communes, en faisant ainsi chuter dramatiquement le nombre, le système syndical français devient le paravent qui permet de maintenir le morcellement communal si cher aux élus locaux.

ACTE III : L'ACCOMPLISSEMENT DU PROJET MODERNISATEUR ?

Les grandes lois de décentralisation laissent entier le problème. Elles accordent davantage de pouvoir aux élus, sans entamer la géographie communale. Aussi, jusqu'aux années 2010, la France fait-elle figure, par rapport à ses voisins, de vaste conservatoire des découpages hérités, patrimoniaux pourrait-on

dire : des communes qui continuent de ressembler étrangement aux paroisses de l'ancien régime, des départements dont le découpage date, à quelques retouches près, de 1790.

Mais les ingénieurs des bureaux parisiens de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur n'ont pas abandonné le projet modernisateur de leurs prédécesseurs. Ils le reprennent sous un autre angle à partir des années 1990, en proposant un ensemble de formules nouvelles qui vont former le socle d'une transformation profonde du pouvoir local en France.

Cet acte se joue en trois scènes. La première se tient en 1992 : la loi « Administration territoriale de la République » (ATR), crée deux formules nouvelles – les communautés de communes et les communautés de villes – qui s'ajoutent aux communautés urbaines et dessinent un dispositif hiérarchisé en raison de la population de l'établissement public. Ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposent d'une fiscalité propre (ils ne dépendent plus des cotisations municipales) et de compétences obligatoires. En outre, la loi crée des commissions départementales de coopération intercommunale qui ont vocation à stimuler la généralisation de ces formules.

La deuxième scène se déroule en 1999, avec la loi dite Chevènement qui supprime les districts, les communautés de villes et les syndicats d'agglomération nouvelle, et crée les communautés d'agglomération. Grande innovation, celles-ci devront mutualiser la taxe professionnelle, ce qui rend la formule très attractive, notamment pour les communes résidentielles en périphérie des grandes villes.

Les trois âges de l'intercommunalité

NOTES

- 1- Décret de la Convention de janvier 1790 relative à la division de la France.
- 2- Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.
- 3- On lira avec profit, pour compléter ce paragraphe, l'article d'Emmanuel Bellanger : « Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou

Enfin, la troisième scène se déroule entre 2010 et 2015. Au cours de cette séquence, plusieurs lois rendent obligatoire l'appartenance à un EPCI, leur imposent une taille minimale de 15 000 habitants, posent le principe de l'absorption, chaque fois que c'est possible, des SIVOM et SIVU dans le périmètre des nouvelles communautés, généralisent la fiscalité propre, et enfin créent une quatrième couche d'intercommunalité, les métropoles.

Ultime ironie : pour maintenir le fait communal menacé par les développements de l'intercommunalité communautaire, l'AMF fait voter un amendement qui facilite la fusion de communes en communes nouvelles. Cette formule est utilisée, notamment dans l'ouest de la France, pour répondre aux problèmes engendrés par l'existence de très vastes communautés (pour atteindre le seuil de 15 000 habitants en milieu rural, il faut parfois réunir plus de 100 communes). Mais ce faisant, l'AMF participe à la révolution silencieuse qui a bouleversé la carte politique territoriale depuis vingt ans, soit la lente obsolescence du découpage municipal hérité de la Révolution française.

CONCLUSION : ET MAINTENANT ?

L'intercommunalité communautaire, issue des réformes des années 1990, 2000 et 2010, s'est solidement implantée dans le paysage territorial français. Le territoire est entièrement couvert d'EPCI, ceux-ci ont en partie (mais pas en totalité) absorbé les syndicats existants (il en existe encore environ 10 000 !). Ces EPCI disposent toutes d'une fiscalité propre et voient leurs compétences et leur capacité d'agir

étendues. Ce processus ne s'est pas fait sans résistance des élus municipaux pour qui il entérine la fin de la démocratie communale de proximité. C'est à cela d'ailleurs que certains attribuent la désaffection pour les fonctions mayorales, régulièrement constatée au moment des élections municipales. Il n'empêche que les 1263 EPCI à fiscalité propre dessinent une transformation profonde du paysage politique français. Mais tout n'est pas réglé pour autant, une question centrale reste pendante : celle de la légitimité démocratique de ce dispositif territorial. Élus au second degré, les conseillers communautaires restent les représentants de leur commune, malgré certaines évolutions, et n'ont de compte à rendre qu'à leurs électeurs. De plus, les maires continuent de jouer un rôle central dans la prise de décision intercommunale. Cette opacité relative, qui peut donner parfois le sentiment d'un fonctionnement en « club des notables », pose une question politique redoutable : peut-on durablement conférer toujours plus de pouvoir à une institution qui ne procède pas du suffrage universel direct, alors que celle qui continue d'incarner la légitimité démocratique paraît se vider, peu à peu, de ses capacités d'agir ? Ou bien les intercommunalités communautaires peuvent-elles devenir l'espace de nouvelles expérimentations démocratiques, en réponse à la demande croissante de « participation citoyenne » entre deux élections ?

Philippe Estèbe
Coopérative Acadie
esteb@acadie-cooperative.com

comment réformer sans supprimer (1890-1870) » in Le Saout Rémy, *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, pp.207-225, 2012. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01451046/document>