

## DOSSIER Réformes

# Quel nouveau visage de l'intercommunalité à l'issue des réformes ?



### Actualité

- Les écarts de revenus ville-campagne se réduisent, sauf à l'intérieur des pôles urbains P 3
- Pas de Dalo sans agglo P 4
- Vers un partenariat étroit avec les professionnels de la santé P 4

### Urbanisme

- Fiscalité de l'urbanisme: un projet de réforme en profondeur P 7

### Dossier Réformes P 9

- Les changements introduits par la loi de réforme des collectivités territoriales
- Un nouveau modèle financier et fiscal pour l'intercommunalité
- Interview de Gilles Carrez
- Une citoyenneté intercommunale en pointillés
- Tribune de Philippe Estèbe
- État, Départements, Régions : leurs réorganisations interpellent les communautés
- Interview de Michel Verpeaux

### Territoires

- La communauté de communes de la Vallée de l'Ubaye : une communauté XXL sans complexe P 18



- L'agglomération creilloise change de statut, et ça change quoi ? P 19
- En bref P 19

### Droit

- Rationalisation de la carte syndicale, entre nécessité et complexité P 21

### Vie de l'AdCF

- L'actualité de l'association P 22



# Communautés vivantes, communautés mouvantes

TRIBUNE Philippe Estèbe,

directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe (Ihedate)

Pour les progressistes de tous bords, la mesure de la pertinence d'une réforme territoriale – si l'on excepte l'espoir toujours déçu de la suppression d'un échelon – est la distance qui la sépare de la transformation des intercommunalités en collectivités territoriales «de plein exercice». Il va de soi que les intercommunalités issues de la loi de 1999 incarnent les collectivités locales du futur : seule la création d'entités politiques territoriales stables, légitimes, autonomes, exerçant de vastes compétences sur de vastes territoires peut résoudre les maux indéracinables de notre système territorial : morcellement, inégalités, dilution des responsabilités, opacité démocratique, multiplication d'investissements de confort et explosion des coûts de coordination.

Une collectivité territoriale «de plein exercice» se

caractérise par trois piliers : l'élection au suffrage universel direct, la compétence territoriale générale, l'autonomie fiscale. Force est de constater que les modernes ont de quoi s'inquiéter : les réformes récentes à impact territorial (Grenelle de l'environnement, réforme de la fiscalité et réforme des collectivités territoriales) ne proposent pas, c'est le moins que l'on puisse dire, d'avancées significatives dans ces domaines.

Pour nombre d'analystes, l'élection fléchée de conseillers communautaires au suffrage universel

direct dans le cadre de circonscriptions communales ne participerait pas de la consolidation du fait

communautaire ; bien au contraire, elle tendrait à renforcer la dimension confédérale des intercommunalités en sanctuarisant la commune comme brique de base de la démocratie locale. La réforme serait une victoire à la Pyrrhus pour les tenants de la démocratie locale, puisqu'elle figerait par avance l'électeur dans

son réduit communal, stérilisant tout débat d'envergure communautaire.

“ Le régime électoral encore bancal des communautés constitue une chance, un appel à innover. ”

14 N° 149 - Octobre 2010 • AdCF • Intercommunalités

Le deuxième pilier théorique – la compétence territoriale générale – ne sort pas consolidé du tunnel législatif. En laissant ce pouvoir aux seules communes, le législateur renforcerait la logique confédérale au détriment d'un processus d'empowerment des intercommunalités. Certes, celles-ci acquièrent des capacités complémentaires et peuvent faire appel à des délégations de compétence, mais elles demeurent inscrites dans le principe de subsidiarité et du consensus qui déterminent les limites de l'intérêt communautaire. Les intercommunalités ne disposent pas du pouvoir juridique d'imposer leurs décisions à des communes qui n'en veulent pas.

L'autonomie financière, troisième pilier, peut paraître entamée par la réforme fiscale. Cette dernière ne correspondrait pas seulement à un changement d'assiette redistribuant les cartes de la fiscalité territoriale ; elle accélérerait aussi le processus historique de nationalisation des finances locales. Par le jeu des compensations et des transferts, l'État est plus que jamais le premier contribuable de France.

## Obstacles réels ou supposés

On ne contestera pas ici les problèmes de fond soulevés par les critiques des différentes réformes. On souhaite seulement s'interroger sur la question principale qu'elles soulèvent : le refus de transformer radicalement la carte politique locale, en donnant aux intercommunalités les moyens de devenir les grandes communes de demain. Et si, par timidité ou par sensibilité aux différents lobbies territoriaux, le législateur n'avait pas fait œuvre de sagesse (involontaire?) en laissant les intercommunalités dans l'indétermination institutionnelle? On peut citer trois arguments en réponse à cette interrogation.

Le premier argument est d'ordre démocratique : la mobilité des individus bouleverse considérablement l'ordre démocratique territorial. L'héritage du régime représentatif local ne concerne plus qu'une part minime de la vie quotidienne, celle de la démocratie du sommeil pour reprendre l'expres-

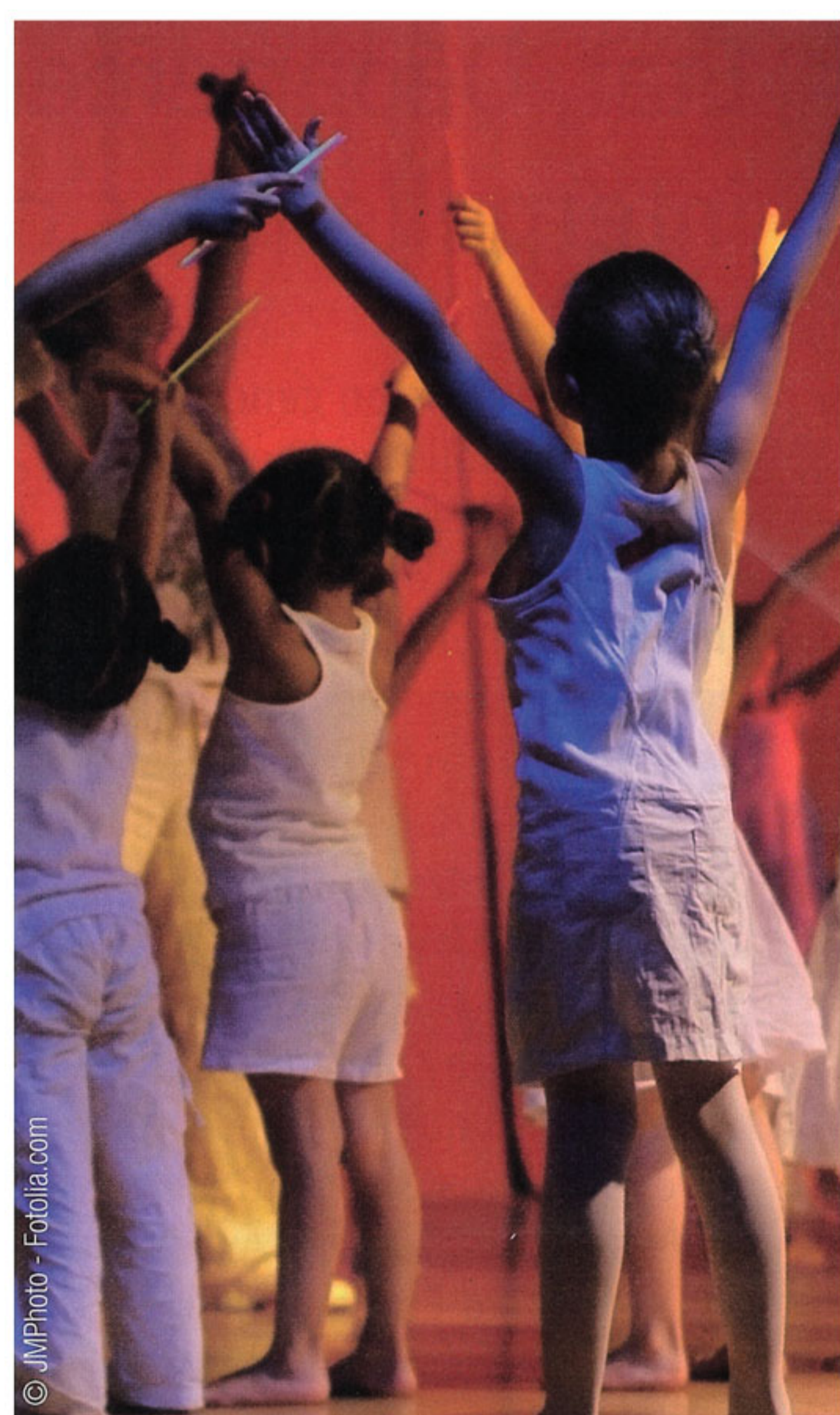
sion de Jean Viard : on vote là où l'on dort (et encore). L'élargissement de l'assise territoriale de la circonscription permettrait-elle de mieux saisir les citoyens-habitants-usagers-producteurs-consommateurs dans leurs espaces quotidiens ou saisonniers de référence? À l'évidence non : il existe, de toute façon, d'autres circonscriptions, et d'autres scènes publiques (le département, la région, la nation) où peuvent se débattre ces questions.

Le problème des communautés et des futures métropoles n'est pas l'élargissement de l'assise du régime représentatif, mais la multiplication de formes diverses de démocratie, permettant de saisir l'ensemble des producteurs, des usagers et des consommateurs du territoire : conseils de développement, débats publics, conférences citoyennes, etc. En ce sens, le régime électoral encore bancal des communautés

constitue une chance, un appel à innover. On ne peut pas, à cette échelle, se réfugier derrière le sacrosaint principe de la sanction du suffrage universel ; on est conduit à inventer en permanence les formes nouvelles de l'information des publics, de la transparence des politiques publiques, de leur évaluation et de la façon dont les autorités rendent compte de leur action auprès de groupes et d'individus divers.

## De la compétence à la responsabilité

Le deuxième argument est d'ordre juridique : l'absence de compétence territoriale générale constitue-t-elle un obstacle à l'élaboration de politiques stratégiques de niveau communautaire? Ici encore, la réponse est non : interrogés en privé, les élus d'agglomération et les hauts fonctionnaires territoriaux déclarent qu'il n'est pas besoin de compétence juridique pour construire une responsabilité politique générale. Aucun champ n'est en pratique interdit aux communautés et aux futures métropoles. Au contraire : dès lors qu'elles n'ont pas de responsabilité ordinaire de gestion, elles peuvent se saisir des thèmes les plus divers (de la culture à la recherche en passant par des formes plus ou moins élaborées de politique étrangère) en jouant un rôle de compositeur des compétences et des capacités des



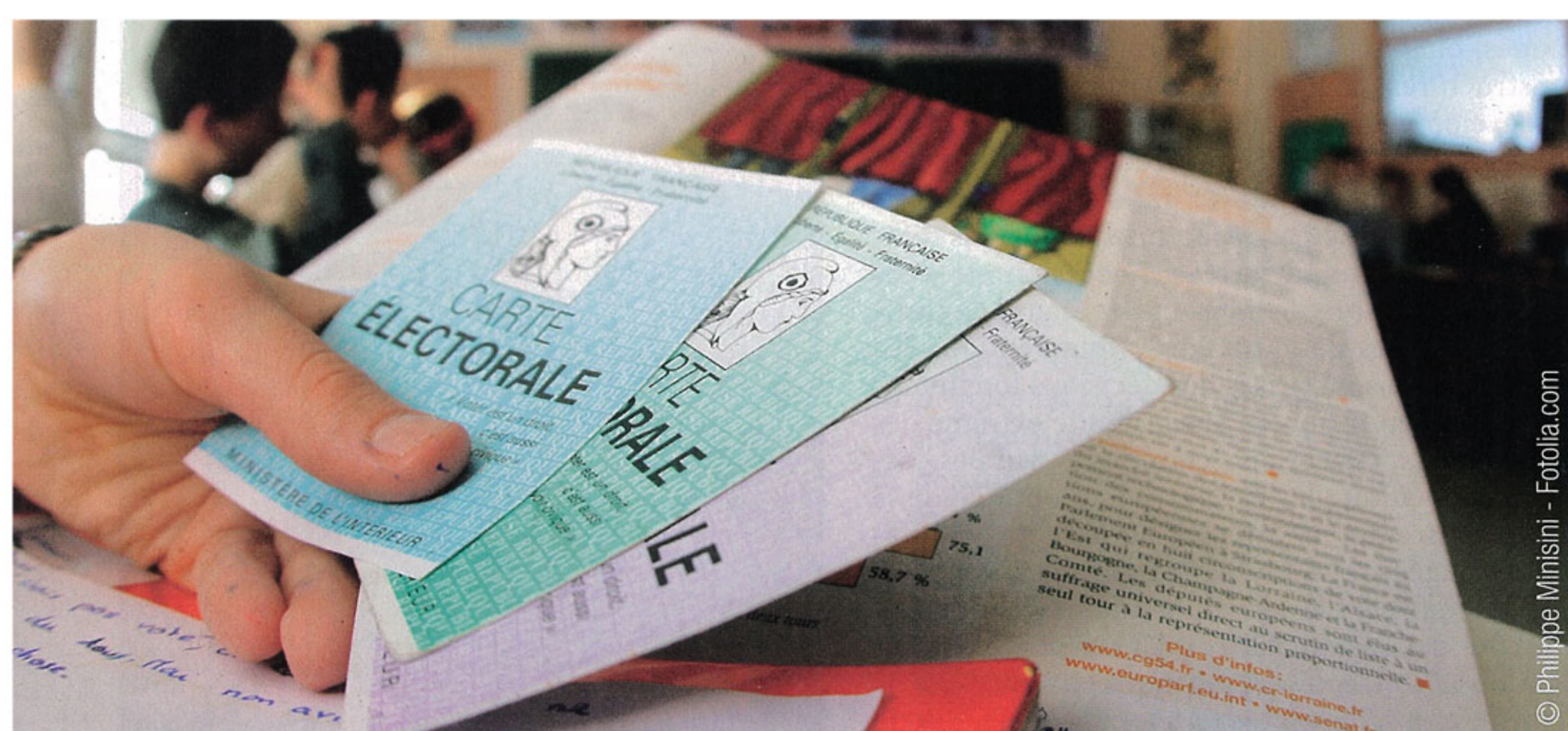
Aucun champ n'est en pratique interdit aux communautés et aux futures métropoles : de la culture à la recherche en passant par des formes plus ou moins élaborées de politique étrangère, estime Philippe Estèbe.

autres intervenants. En pratique, les communautés remplacent la compétence par la responsabilité (ce qui renvoie au premier argument), et disposent d'une capacité d'initiative bien supérieure à ce que leur confère en apparence le législateur.

Le troisième argument est d'ordre territorial. La force des intercommunalités réside dans la relative indétermination de leur périmètre : elles sont, en quelque sorte, forcées de conclure des alliances aussi bien au dedans (avec les communes) qu'au dehors avec l'État, les régions, les départements et les multiples établissements publics qui interviennent dans leur territoire ; elles sont conduites à s'extraire de leur périmètre pour accompagner les grands équipements nécessaires à leur croissance, mais qui ne pourraient pas tous s'inscrire dans les limites intercommunales ; elles produisent des configurations diverses, à géométrie variable, bien en phase avec la densité des réseaux et la complexité des mobilités contemporaines.

Au total, la question fondamentale n'est pas tant celle du statut institutionnel des intercommunalités, que celle de la capacité de ces établissements publics à être (de plus en plus) les instruments d'un leadership territorial. Il n'est pas nécessaire d'inventer une collectivité territoriale de plus : les communautés vivantes sont des communautés mouvantes. En revanche, les instruments spécifiques de ce nouveau leadership territorial (chef de file, capacité à investir hors des périmètres, formules d'accountability) restent à inventer. C'est là sans doute que réside l'enjeu d'une réforme territoriale : donner aux communautés les moyens d'élargir les marges de manœuvre qu'elles ont ouvertes.

“ Et si le législateur n'avait pas fait œuvre de sagesse (involontaire?) en laissant les intercommunalités dans l'indétermination institutionnelle? ”



Pour Philippe Estèbe : « La mobilité des individus bouleverse considérablement l'ordre démocratique territorial (...) On vote là où l'on dort. »