

LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Chut ! Ne le répétez pas ! Une révolution est en marche.
Si tranquille qu'elle en devient silencieuse ? Je le mesure.
Si discrète qu'elle en devient invisible ? Je le crains.
Si puissante qu'elle en devient irréversible ? Je le crois.

33

Cette révolution porte un nom : l'intercommunalité. Elle constitue la clé de voûte de la nouvelle étape de la décentralisation. Sans laquelle il serait vain de penser modifier en profondeur nos structures locales. A partir de laquelle, à l'inverse, il est nécessaire de repenser ce que pourrait être la France dans dix ans. Telle est l'ambition du rapport que j'ai remis au Premier ministre le 18 octobre dernier et qui est le fruit d'un double cheminement.

Il y a un cheminement personnel : je me passionne pour les questions relatives à la décentralisation depuis bien longtemps. Ces questions ne m'ont, en réalité, jamais quitté. Mieux, par un curieux hasard de l'histoire, le tournant de chaque décennie m'a apporté un éclairage nouveau. Au tournant des années quatre-vingt, j'ai préparé, dans l'opposition, puis mis en œuvre, depuis l'Hôtel Matignon, les grandes réformes de 1982-1983. Au tournant des années quatre-vingt-dix, j'ai enrichi mon expérience de maire de Lille de celle de président de la communauté urbaine – devenue entre-temps Lille Métropole –, c'est-à-dire de la structure intercommunale la plus intégrée et la plus aboutie. Au tournant des années 2000, enfin, j'ai essayé de faire le pont entre ces réformes et ces expériences pour préparer les grandes orientations d'un nouvel élan de la décentralisation que je crois nécessaire.

Mais ce rapport est aussi le fruit d'un cheminement collectif. Parce que le contexte – pour aller vite, la double demande de global et de local, de puissance et de proximité, d'Europe et de décentralisation – a changé. Parce que, aussi, le rapport a été élaboré par une commission diverse, pluraliste et, s'agissant notamment de la coopération intercommunale,

relativement consensuelle. Il est intéressant de le souligner alors que, ou même si, pour d'autres raisons, les représentants de l'opposition parlementaire ont choisi de descendre du train peu avant son entrée en gare.

DIAGNOSTIC

Tout doit partir d'un diagnostic et, si possible, d'un diagnostic juste tant il est vrai que règnent, en ce domaine, des idées aussi bien installées qu'erronées.

Des communes et de la coopération intercommunale

La première idée fautive a trait à la nature de l'exception française. L'idée selon laquelle nous compterions davantage de niveaux de collectivités locales que nos partenaires européens est répandue. Et pourtant, en dépit de leurs profondes différences d'organisation constitutionnelles, tous les grands pays de l'Union européenne voient se superposer un niveau communal, un niveau départemental et un niveau régional. C'est vrai de l'Allemagne. C'est vrai de la Grande-Bretagne. C'est vrai de l'Italie. C'est vrai de l'Espagne. Telle est donc la « norme ». Et seuls cinq « petits » pays – le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal – constituent « l'exception ».

<i>État</i>	<i>Niveau régional</i>	<i>Niveau départemental</i>	<i>Niveau communal</i>
ALLEMAGNE	16 <i>Länder</i>	426 <i>Kreise</i>	16 068 <i>Gemeinden</i>
AUTRICHE	9 <i>Länder</i>	35 <i>Bezirken</i>	2 301
BELGIQUE	3 régions	10 provinces	589 communes
DANEMARK	16 comtés	273	
ESPAGNE	17 communautés	50 provinces	8 082 autonomes
FINLANDE	6	20	460
FRANCE	26	100	36 779
GRÈCE	54	5 921	
IRLANDE	8	34 comtés	151 districts
ITALIE	20	95 provinces	8 074
LUXEMBOURG		118	
PAYS-BAS	12 provinces		640
PORTUGAL	18 districts		305
ROYAUME-UNI	3	56 comtés	481 districts
SUÈDE	8	24 comtés	286

Il existe cependant une « exception française » et même une double exception française. Elle tient, d'une part, au nombre de ses communes. Avec ses 36 000 communes, la France compte encore quasiment la moitié des communes de l'ensemble de l'Union européenne !

Elle tient, d'autre part, à l'incapacité à mener à bien une réforme – au moins jusqu'à récemment, j'y reviendrai. Il est frappant de constater, en effet, que presque tous les pays de l'Union européenne – et notamment ceux de l'Europe du nord – sont parvenus, en quelques décennies, à réduire de manière drastique leur nombre de communes... sauf la France. En Allemagne ou en Belgique, en Grande-Bretagne ou au Danemark, la réduction oscille entre 40 % et 80 %, et la liste n'est pas exhaustive. Cette réduction n'a été, en France, que de... 3 %.

<i>Pays</i>	<i>Année de la réforme</i>	<i>Nombre de communes</i>		<i>Diminution en %</i>
		<i>Avant la réforme</i>	<i>Après la réforme</i>	
Allemagne	1968-1970	14 338	8 414	- 41
Belgique	1975	2 359	596	- 75
Danemark	1967	1 387	277	- 80
France	1971	37 708	36 394	- 3
Pays-Bas	1951	1 010	775	- 23
Royaume-Uni	1974-1975	1 549 districts	522	- 66

35

La seconde idée fausse concerne précisément le supposé immobilisme de nos structures locales et, de ce point de vue-là, l'intercommunalité constitue un exemple édifiant.

Il s'agit certes d'un mouvement ancien et même d'un mouvement plus ancien que ce que l'on pense généralement. Les premières dispositions juridiques encourageant la coopération intercommunale ont en effet plus d'un siècle : elles datent de 1890, quelques années après la grande loi de 1884 sur l'organisation communale.

Il s'agit également d'un mouvement qui s'est amplifié depuis une trentaine d'années. Son champ s'est étendu en plusieurs étapes : possibilité d'avoir plusieurs compétences avec la formule du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) en 1959, création des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à nouveau en 1959, création des communautés urbaines en 1966, puis des communautés de communes en 1992. De la même manière, le nombre de ces établissements n'a cessé de croître : pour ne citer que quelques chiffres, on est passé de plus de 10 000 groupements en 1972 – dont seulement une centaine à fiscalité propre – à près de 20 000 en 1996 – dont 1 235 à fiscalité propre.

Mais, en disant seulement que ce mouvement est ancien et qu'il s'est amplifié, on passe à côté de l'essentiel : la loi du 12 juillet 1999 – la loi Chevènement – a marqué une véritable rupture.

Elle a opéré une simplification : à la place des structures aussi multiples que complexes qui existaient jusqu'alors, les intercommunalités sont désormais organisés sous forme de communautés de communes, de communautés d'agglomérations au-delà de 50 000 habitants et de communautés urbaines au-delà de 500 000 habitants.

Elle a favorisé, et fortement favorisé, la perception par ces intercommunalités d'une ressource fiscale qui leur soit propre, la taxe professionnelle unique, dont le taux est uniformisé sur l'ensemble du territoire intercommunal.

36 Ce faisant, elle a provoqué une véritable révolution, sur laquelle nous devons prendre appui pour le prochain grand acte de la décentralisation, que quelques chiffres attestent. En à peine six mois, le nombre d'intercommunalités à taxe professionnelle unique a quasiment triplé. Il en est de même de la population concernée qui est passée de 4 à 12 millions. Au total, les intercommunalités à fiscalité propre couvraient, au début de l'année 2000, 37 millions d'habitants.

De la décentralisation

La réflexion sur la coopération intercommunale ne peut se conduire *in abstracto*. Elle s'inscrit dans une analyse plus vaste sur l'ensemble de la décentralisation. Et, là encore, c'est l'analyse qui détermine les choix, qu'ils concernent le rythme de la réforme ou la nature des changements nécessaires.

Pour répondre à cette question, très importante pour le rythme de la réforme et notamment pour la manière dont s'insère la révolution intercommunale, il est utile de mettre en regard deux réponses au sondage que la commission de la décentralisation a commandé en août dernier¹.

Faut-il pousser plus loin le mouvement de décentralisation engagé au début des années quatre-vingt ? Une forte majorité le pense et ce, il est intéressant de le souligner, aussi bien à droite qu'à gauche, dans les petites communes que dans les grandes agglomérations, pour les hommes comme pour les femmes. A l'inverse, seule une infime minorité prône le retour en arrière.

1. Sondage réalisé par la SOFRES du 25 au 27 juillet 2000 à l'échelle nationale de 1 000 personnes représentatives de l'ensemble de la population âgée de 18 ans et plus, interrogées en face-à-face, pour la commission pour l'avenir de la décentralisation.

QUESTION : Selon vous, en ce qui concerne la décentralisation qui a commencé au début des années quatre-vingt, faut-il revenir en arrière, en rester à l'état actuel, aller un peu plus loin ou l'amplifier largement ?

Revenir en arrière	3
En rester à l'état actuel	24
Aller un peu plus loin	39
L'amplifier largement	18
Sans opinion	16

La décentralisation est donc appréciée. Pour autant, cette nouvelle étape, pour l'opinion, ne saurait remettre en cause les différents échelons de collectivités locales – dont nous avons d'ailleurs vu qu'ils n'étaient en rien une exception française. En effet, il existe une majorité plus nette encore pour marquer son attachement à la coexistence des échelons actuels.

37

QUESTION : Il existe actuellement en France trois échelons de collectivités locales, les régions, les départements et les communes. Selon vous, la coexistence de ces trois niveaux est-elle :

Plutôt une bonne chose, car cela permet de gérer les dossiers au plus près et de manière satisfaisante	67
Plutôt une mauvaise chose, car cela complique la prise de décision et coûte cher	19
Sans opinion	14

MÉTHODE

Une première conclusion s'impose alors : pour poursuivre efficacement la décentralisation – ce que je crois indispensable –, il ne faut pas brusquer des Français attachés aux collectivités locales actuelles mais, tout à l'inverse, enclencher une dynamique, un processus qui, à terme, modifiera en profondeur nos structures locales.

Il peut paraître surprenant d'accorder une telle importance à la méthode. J'ai aujourd'hui la conviction que c'est au contraire salutaire. Il ne s'agit pas d'échafauder un schéma idéal qui ne pourra jamais s'appliquer. Il ne s'agit pas davantage de recenser toutes les contraintes pour mieux s'y incliner. Entre le volontarisme inefficace et le renoncement inacceptable, il s'agit de fixer des objectifs, de définir des modalités et de tracer un chemin. C'est, au sens noble, la mission du politique.

Si le choix de la méthode est donc déterminant, je crois qu'une bonne méthode doit reposer sur deux idées.

La première : la réforme doit être immédiate, mais progressive. Je m'explique. Les évolutions en matière institutionnelle sont forcément longues et progressives. Pour ne prendre qu'un seul exemple, la région existe depuis le début des années soixante-dix, mais ce n'est que récemment, et encore incomplètement, que les citoyens et les acteurs locaux ont pris en compte la région dans leurs comportements. Plus frappant encore, ce qui constitue pour moi la cause majeure de l'échec de la loi de 1971 sur les fusions de communes, c'est la méthode retenue, trop brutale et trop brusque. C'est donc la décennie qui peut raisonnablement constituer l'horizon que se fixe la nouvelle étape de la décentralisation.

38 Le reste va de soi : plus tôt la réforme sera engagée et plus tôt elle aura abouti...

Aux confins de la méthode et du fond, il y a un autre choix qui se pose. On ne peut bien évidemment pas réfléchir au développement de la coopération intercommunale sans trancher la question de la réalité communale. C'est la seconde idée : la réforme de la coopération intercommunale doit être volontaire, tout en préservant le réseau des élus communaux. Pourquoi préserver ce réseau des élus locaux ?

On peut le faire pour des raisons défensives : contre des oppositions politiques (à prendre en compte si l'on veut aboutir), contre l'incompréhension de l'opinion (qui plébiscite ses maires et s'oppose largement à ce que les structures intercommunales viennent se substituer aux communes).

QUESTION : aujourd'hui, il y a un mouvement très fort vers l'intercommunalité. Souhaitez-vous que ces communautés de communes :

Deviennent un nouvel échelon administratif entre la commune et le département	52
Viennent à terme remplacer les communes	22
Sans opinion	26

On peut également faire ce choix pour des raisons positives : non pas parce que l'on ne peut pas faire autrement, mais parce que l'on ne veut pas faire autrement. Au moment où chacun déplore le recul de l'engagement citoyen, les 500 000 élus municipaux que compte notre pays constituent une richesse sur laquelle il convient de prendre appui. Ces 500 000 élus, dont une très large partie est bénévole, attachés à leur

territoire et œuvrant pour le bien public, sont une richesse démocratique à la fois irremplaçable et unique en Europe.

Alors, dans ce cadre et avec cet horizon, quelle avancée de l'intercommunalité peut-on défendre ?

OBJECTIFS

Un paysage intercommunal qui aura mené presque à son terme sa révolution ; ou, pour dire les choses autrement, un maillage à peu près complet du territoire en établissements publics de coopération. Et ce, en 2007, c'est-à-dire à la fin du mandat confié par les citoyens en 2001 aux prochaines élections municipales ; une France toujours dotée de 36 000 communes, mais maillée par 3 500 communautés de communes et 150 communautés urbaines ou d'agglomérations. Et ce, dans les dix ou quinze prochaines années ; tels sont les objectifs à partir desquels nous avons pensé la nouvelle étape de la décentralisation. Avec des conséquences sur les incitations financières, les compétences et les modes d'élection.

39

Incitations

Parce qu'elle repose sur le volontariat, mais comporte une incitation financière intéressante ; parce qu'elle organise l'intercommunalité autour de trois formules simples et compréhensibles, la loi du 12 juillet 1999 est déjà un succès.

Si l'on veut rechercher la généralisation des intercommunalités, il faut poursuivre dans cette voie. Cela veut dire, jusqu'en 2007 si nécessaire, continuer d'encourager financièrement les coopérations à fiscalité propre. Cela peut vouloir dire, après 2007, de réserver la signature des contrats territoriaux d'application des contrats de plan État-région aux intercommunalités à fiscalité propre.

Compétences

S'agissant des compétences, le mouvement engagé en 1982-1983 doit être poursuivi par de nouveaux transferts et aussi de nouvelles clarifications, en renforçant la vocation principale de chaque collectivité : programmation, transport et formation pour les régions, action sociale et gestion des équipements lourds pour les départements, proximité pour les communes avec une mutualisation croissante au profit des intercommunalités.

Ce nouveau mouvement doit permettre également de réaffirmer avec plus de force le principe des blocs de compétence autour duquel la décentralisation s'est organisée, mais qui a peu à peu perdu de sa clarté, au point de diluer les responsabilités. A chaque territoire doit donc correspondre un bloc de compétences clairement identifié et, lorsque des interventions croisées sont réellement indispensables, il faut que la collectivité principalement compétente soit désignée comme chef de file.

Ce sont les régions qui devraient principalement bénéficier de cet approfondissement de la décentralisation. Mais, si l'on essaie de donner une réalité au principe de subsidiarité, les communes et les coopérations intercommunales pourraient également voir leurs compétences élargies.

40 Ainsi, en matière sociale, si la mise en œuvre des politiques de prévention est du ressort des départements (leur définition revenant évidemment à l'État), les départements devraient avoir la possibilité de déléguer leurs compétences aux coopérations intercommunales. Ainsi, encore en matière sociale, un même principe pourrait utilement s'appliquer pour les politiques d'insertion ou pour l'aide à l'enfance en difficulté. Ainsi, enfin, en matière de logement cette fois, le rôle des intercommunalités pourrait être reconnu, notamment par un transfert des contingents de logements sociaux des préfets aux intercommunalités et par le regroupement des offices HLM pour en faire des offices intercommunaux.

L'extension des compétences comporte toutefois un corollaire : le renforcement de la légitimité des coopérations intercommunales. Cette question se pose déjà de manière aiguë, compte tenu de la perception, par les coopérations intercommunales, de la taxe professionnelle ainsi que de leurs compétences touchant directement la vie quotidienne, notamment depuis la loi du 12 juillet 1999. Cette question du mode d'élection des structures intercommunales va donc devenir de plus en plus décisive.

Mode d'élection

Je le défends avec netteté : les coopérations intercommunales devront à l'avenir, c'est-à-dire dès les élections de 2007, être élues au suffrage universel direct.

Je mesure qu'il s'agit d'un changement très important. Mais je le considère à la fois indispensable et inéluctable. Une fois ce principe acquis – et je suis heureusement surpris de voir qu'il n'est plus réellement contesté par les élus et très fortement appuyé par l'opinion –, reste à savoir selon quel mode de scrutin les coopérations intercommunales pourraient être élues.

QUESTION : une loi a récemment été votée pour inciter au développement de l'intercommunalité, c'est-à-dire favoriser le travail en commun entre plusieurs communes. Souhaitez-vous que le président et les représentants des conseils intercommunaux :

Soient élus au suffrage universel par l'ensemble des citoyens des communes regroupées	54
Soient désignés par les conseils municipaux des communes regroupées	32
Sans opinion	14

Deux systèmes, aux logiques et aux conséquences très différentes, s'opposent.

On peut envisager de déconnecter l'élection des délégués communautaires de celle des conseillers municipaux. Dans cette hypothèse, les élections auraient lieu trois ans après le scrutin municipal et sur une circonscription identique au périmètre de l'intercommunalité. Une telle solution comporte au moins un avantage de taille : la consécration de l'importance de l'échelon communautaire. Mais elle comporte également des inconvénients très lourds. D'où le second système que je crois préférable : la coïncidence de l'élection des délégués communautaires et des conseillers municipaux. Dans cette hypothèse-là, c'est un scrutin du type de celui existant à Paris, Lyon et Marseille qui pourrait être appliqué ou adapté. Une telle solution me paraît à la fois plus simple et plus cohérente avec la volonté que j'ai affichée plus haut de prendre appui sur le réseau des élus locaux.

41

Une nouvelle grande étape de la décentralisation va être lancée. Elle ne peut être que progressive. Mais elle est ambitieuse : nouveaux transferts de compétences – et respect des blocs de compétences ; développement des régions et des coopérations intercommunales élues au suffrage universel direct ; spécialisation des impôts... Elle répond, je le crois, aux vœux de nos concitoyens comme aux nécessités de l'heure.

R É S U M É

Ce n'est pas l'existence de trois niveaux de collectivités locales qui constitue une exception française, mais le nombre de nos communes et l'incapacité à mener à bien une réforme. De ce point de vue, la loi du 12 juillet 1999 marque une véritable rupture. En dessinant comme horizon la décennie, en préservant le réseau des élus locaux, en fixant comme objectif le maillage complet du territoire en structures intercommunales dotées de nouvelles compétences de proximité et élues au suffrage universel direct, la coopération intercommunale peut devenir la clé de voûte de la nouvelle étape de la décentralisation.