

L'INTERCOMMUNALITÉ :
MENACE OU ATOUT ?

Ce numéro de *Pouvoirs* est consacré à la commune, et le titre « Le maire » dit assez que le thème de la commune est abordé par la réalité politique et institutionnelle qu'elle constitue dans l'univers démocratique français. Convié comme légiste et praticien à y discuter l'intercommunalité comme « menace ou atout », j'ai été honoré de cette interrogation venant de l'autorité que fut Guy Carcassonne, auquel je redis dans ces lignes un adieu amical et respectueux. 57

Il y a tout un argumentaire fonctionnaliste qui analyse l'intercommunalité comme outillage pratique apportant aux communes des capacités financières et opérationnelles de réalisation de projets partagés. Cette présentation a sa valeur et pourra donner lieu dans le développement à quelques appréciations ; mais il est patent que, depuis une période qu'on peut situer dans l'histoire toute récente, ce qu'on continue à appeler « intercommunalité » inclut en son cœur un processus proprement politique qui affecte en profondeur l'avenir de la commune comme espace de pouvoir et de débat des citoyens.

L'INTERCOMMUNALITÉ PREMIÈRE,
ACCESSOIRE DE LA COMMUNE

Pour mesurer ce qui s'est passé, et ce qui est peut-être en train de se passer, il faut revenir sur la genèse de la commune républicaine française, figure centrale de la représentation territoriale du pays, anoblie par les perceptions dominantes de notre société du titre de « cellule de base de la démocratie ». Notre patrimoine historique partagé, presque mythifié, institue notre réalité communale dans la loi du 5 avril 1884.

Mais celle-ci doit se regarder comme un aboutissement, et non comme une création *ex nihilo*.

L'entité communale, reconnue dès 1789 en tant qu'unité administrative et élective première du pays calquée sur les anciennes paroisses, perd dès 1799 sa substance démocratique, les conseillers municipaux ne tenant plus leur mandat que d'une nomination par l'autorité supérieure. C'est alors que s'instaure la double fonction du maire, agent exécutif de la collectivité mais aussi représentant local de l'État pour la régulation de proximité nommée « police » ; cette dualité imprime dans la notion française de commune un compromis centralisation-décentralisation devenu proche d'un principe inné.

58 La monarchie de Juillet, dont les apports prudents aux libertés sont souvent effacés par la geste républicaine, consacre la commune comme la première unité d'expression politique des citoyens. Ses lois municipales de 1831 et 1837 donnent aux électeurs le choix de leurs conseillers municipaux, en réservant au pouvoir central le droit de désigner parmi eux le maire et ses adjoints. La barrière censitaire de l'électorat municipal est beaucoup plus basse que celle ouvrant le droit d'élire les députés : c'est l'équilibre des pouvoirs d'une démocratie locale naissante.

Quand le législateur républicain de 1884 achève la statue de la commune cadre de la libre expression locale des citoyens, il y a donc – les conservateurs le font remarquer dans les débats – un demi-siècle de pratique représentative éprouvée dans le cadre municipal. La II^e République y a ajouté le suffrage universel (masculin) et le Second Empire, en se donnant le choix discrétionnaire des maires, a conservé cette réalité élective.

Ce qui fait le franchissement historique de la loi de 1884, c'est son intention de consolider la première des institutions républicaines. Elle vient en conclusion de la décennie hésitante où s'est imposée la République, au terme d'affrontements achevés par la sanction en sa faveur du corps électoral. La commune est consubstantielle au compromis final qui a fondé les lois constitutionnelles de 1875 : la création d'un Sénat (signifiant alors une chambre conservatrice sans base démocratique), pomme de discorde entre monarchistes et républicains, est devenue une base de compromis quand ces derniers se sont emparés de l'idée, alors nouvelle, d'un Sénat issu du suffrage indirect et non d'une désignation autoritaire ou nobiliaire. L'option du Sénat « Grand Conseil des communes de France », procédant de représentants d'une citoyenneté locale déjà assurée, a scellé l'accord sur la République.

La loi communale s'associe aussi dans le mémorial républicain aux grands textes consacrant une conception ouverte de la société : elle est

l'œuvre du même Parlement que les lois sur l'enseignement public ouvert à tous, sur la liberté de la presse, sur le droit syndical. Stable dans ses principes depuis cent trente ans, soutenant les trois Républiques advenues depuis lors, elle est de ces lois qui forment les piliers de la démocratie un peu à la manière des « masses de granit » napoléoniennes – que d'ailleurs elle préservait prudemment, du code civil au corps préfectoral en passant par le lycée et la Légion d'honneur...

L'enchaînement politique qui a consacré la commune comme lieu de reconnaissance sociale et territoriale d'une collectivité humaine, comme espace d'exercice de la citoyenneté et de protection des droits, a fait naître l'attachement des Français à ce cadre institutionnel simple et familial. La commune est, à travers les générations, la représentation par excellence du droit de chacun à participer politiquement, à exprimer ses revendications et doléances, à contrôler l'exercice d'un pouvoir. Même discuté et parfois raillé, le pouvoir communal – non professionnel pour l'essentiel – est proche, accessible, presque rassurant au regard d'autorités plus lointaines ou rigides.

59

Tout le débat sur l'intercommunalité a tourné, depuis lors, autour de l'équilibre à maintenir entre cette exigence de démocratie de proximité et des aspirations collectives justifiant une base territoriale plus large. Et il est entouré de l'intérêt, pragmatique mais méfiant, d'un peuple citoyen décidé à préserver ce droit de chacun à la parole et cette accessibilité des décideurs qu'il associe à l'institution communale façonnée par les âges.

Les auteurs de la loi de 1884, conscients de l'exiguïté du cadre communal, avaient prévu de créer un moyen de coopération entre communes partageant des intérêts et des projets. Ils engagèrent bientôt le travail aboutissant à la loi du 22 mars 1890 en continuité de la loi précédente. Tout en insistant sur la prééminence politique des communes constitutives, notamment en restreignant l'objet du syndicat à une seule mission ou « œuvre », cette nouvelle législation – fondatrice, elle, car dénuée de précédent – instaure un véritable petit fédéralisme local, simple mais délicatement équilibré.

La création du syndicat de communes naît de l'accord unanime des communes intéressées. La « fédération » ne se noue donc qu'entre collectivités consentantes, et cette exigence s'étend à l'entrée éventuelle de nouveaux participants. Mais ensuite tous les votes au sein de l'organe délibérant du syndicat sont à la majorité simple. Chaque commune petite ou grande peut être astreinte à suivre, pour sa participation aux charges ou pour le droit de ses habitants au service commun, une décision qu'elle n'a pas partagée. L'objet de service public confié au sein du syndicat,

on ne dit pas encore les compétences, requiert aussi l'unanimité fondatrice et il est énoncé dans un statut, qui a valeur de norme supérieure encadrant les délibérations à venir – cas original dans notre droit local fondé sur la seule source législative. La représentation des communes par deux délégués est en principe égalitaire, sans considération de leur nombre d'administrés; mais faculté est donnée à l'accord local de prévoir dans le statut une représentation différenciée. L'engagement « fédéral » est stable: le syndicat est soit de durée indéterminée, soit prévu pour un terme fixé par le statut. On ne peut s'en libérer qu'à l'unanimité.

60 Volontariat encadré par des règles simples et robustes, égalitarisme adaptable de représentation, renvoi à un statut local de conception souple, préférence pour la permanence: en quelques années de réflexion et d'analyse d'expériences pionnières, le législateur de 1888-1890 a fixé un cadre politique qui répond à l'aspiration d'équilibre évoquée plus haut. Dans les conditions de vie locale de la France en voie de modernisation, ce cadre va permettre pendant trois quarts de siècle une multitude d'expériences de coopération locale. L'électrification rurale, l'alimentation en eau et le traitement des eaux usées, l'aménagement rural et agricole, ont constitué des champs d'application de cette intercommunalité première manière, qui n'a pas suscité de questions sérieuses sur l'autonomie communale. Cette extension sans heurts doit, il est vrai, sa tranquillité aux mécanismes de tutelle que la loi communale a imposés.

UN NOUVEAU PAYSAGE : REGROUPEMENT SYSTÉMATISÉ ET RECLASSEMENTS POLITIQUES

Le changement de nature qui justifie le débat politique d'aujourd'hui trouve son origine dans les mouvements de la société et du territoire français, échelonnés entre la reconstruction d'après guerre et l'impulsion gaullienne de modernisation économique et administrative. L'urbanisation reprend, stimulée par les destructions du conflit. L'étalement urbain affecte les agglomérations, l'inquiétude du « désert français » gagne les zones rurales. La mutation économique des Trente Glorieuses, adossée aux ambitions collectives de la Libération, déclenche deux poussées d'ampleur nouvelle: l'industrialisation, exigeante en espace et en infrastructures, et la création d'une gamme croissante d'équipements collectifs. En une décennie la « reconstruction », devenue l'aménagement du territoire, appelle au dépassement du cadre communal, tant pour gérer l'espace que pour réunir les ressources nécessaires. Ces processus engagés pendant la IV^e République atteignent leur plein effet au début de la V^e.

La mutation profonde de l'intercommunalité, annonciatrice de son développement contemporain, prend place dans l'étonnante séquence de projets réformateurs, mûris par la technostucture mais enlisés dans le régime d'assemblée, qui se réalise entre octobre 1958 et janvier 1959 en exploitant à fond l'habilitation exceptionnelle de l'article 92 de la Constitution.

Alors disparaît l'unanimité requise pour créer une institution intercommunale, au profit des célèbres « deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou moitié des communes représentant les deux tiers de la population ». Cette inflexion du raisonnement fédéraliste énonce le principe que, si une majorité substantielle des communes partage un projet, il est démocratiquement acceptable que celles qui y sont opposées ne bloquent pas l'ensemble.

Des formes intégratrices d'intercommunalité sont offertes au choix des communes : le syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) et le district urbain. On entre dans une intercommunalité de conception nouvelle : au lieu d'établissements spéciaux constitués pour chaque mission, chacun avec son propre « tour de table » de communes, c'est une institution englobante, assumant plusieurs compétences communales groupées, qui sera l'outil fédératif des communes volontaires. C'est une unité territoriale qui se structure, elle fait apparaître l'idée de pays ou d'agglomération, une solidarité géographique qui crée un lien plus puissant entre les communes.

Apparaît en outre, dans le cas du district urbain, une première liste type de compétences qui contraint le choix des communes membres ; l'initiative de mise en commun n'est plus locale mais encadrée. Le sens politique de l'intercommunalité commence à changer en profondeur. Le contexte politique de cette période très particulière, libre de tout impératif parlementaire, se prête à de telles avancées répondant aux besoins de la société interprétés par la haute administration. Le ministre de l'Intérieur porteur de ces ordonnances est un préfet ; mais figure aussi, comme sur la plupart des textes de portée institutionnelle, le contre-seing du ministre d'État Guy Mollet.

La montée en régime de ces formes intégratrices se fait d'abord prudemment, à la faveur de compromis organisés autour d'un leadership politique local, souvent celui du maire de la ville ou du bourg-centre, avec la retenue et l'approche mutualisatrice requises pour entraîner l'adhésion des municipalités périphériques. Le climat d'expansion économique, générateur de ressources locales croissantes et créateur d'opportunités, constitue un facteur favorable. Il y a bien partage de

pouvoir communal d'une ampleur nouvelle, mais dans un esprit peu contraignant et fécond en contreparties.

62 Une autre donnée politique va acquérir son importance au cours des décennies suivantes : le besoin d'une animation partenariale du développement économique fait naître une mouvance sociale, celle des « comités d'expansion », à l'intersection du conseil technique, de l'esprit de négociation sociale et de la mobilisation des couches professionnelles en croissance. Le besoin fonctionnel de soutenir l'initiative économique locale suscite une pensée politique donnant priorité à un compromis social modernisateur. Au sein de la gauche temporairement abaissée par le gaullisme vainqueur, ce phénomène suscite une rivalité croissante entre la SFIO repliée sur ses bases municipales et une « gauche nouvelle », souvent d'inspiration chrétienne progressiste, appelant à la réforme et aux projets locaux fédérateurs, beaucoup moins implantée mais renforcée par des fractions du syndicalisme salarié, entrepreneurial et agricole.

Cette tension introduira une dimension politique originale dans les débats des années 1960 et 1970 touchant à la structuration locale : le mouvement en faveur de l'intégration intercommunale aura le soutien actif de cette gauche nouvelle et du gaullisme (tous deux « challengers » dans la distribution du pouvoir électif local) face à la résistance des élus locaux de la gauche laïque traditionnelle et de la droite libérale, souvent partenaires dans les responsabilités municipales et départementales. La confrontation entre dynamisation des structures locales et défense des libertés communales aura donc, pendant un temps, une coloration politique de querelle des Anciens et des Modernes.

Les ordonnances de 1959 n'ont été qu'une étape. À l'initiative de l'exécutif, le débat évolue vers une accélération de la structuration intercommunale et une intégration plus radicale. Déposé en juin 1966, un projet de loi crée un nouvel organe intercommunal, la communauté urbaine. Produit d'une réflexion administrative guidée par l'inquiétude d'un développement urbain rapide et dysfonctionnel, le projet a hésité entre une quasi-absorption des communes et une intensification des formes intégratrices déjà existantes du district. Il a évolué de façon contrastée pendant le débat parlementaire, marqué par l'hostilité des partis d'opposition dominants dans le pouvoir local, appuyés sur un plaidoyer pour la démocratie communale mais gênés de nier les défauts notoires de cohérence de l'aménagement urbain. La profonde réserve du Sénat devant un tel processus, constamment confirmée depuis lors, apparaît avec netteté.

Trois changements substantiels résultent de la loi promulguée le 31 décembre 1966. La masse des compétences communales transférées

à la communauté est beaucoup plus lourde que dans les SIVOM et les districts : l'usage du libre choix des missions mises en commun est renvoyé au passé. La loi impose la création de ces communautés dans quatre agglomérations majeures (Lille, Lyon, Bordeaux et Strasbourg), les autres se prononçant à la majorité qualifiée de droit commun. La définition de l'agglomération à fédérer est confiée au préfet avec l'objectif que cette délimitation soit la plus étendue. Un pas décisif est accompli vers une conception intégratrice, voire absorbante, de l'instance intercommunale. La réduction des communes à une position résiduelle peut dès lors être évoquée. Les débats ont pour la première fois agité l'idée d'une élection directe des conseillers communautaires par les citoyens de l'ensemble fédéré ; mais elle n'est pas retenue, la pression parlementaire recentrant le projet vers une conception plus coopérative.

Dans la même période, le gouvernement envisage une voie plus radicale pour traiter le problème du sous-dimensionnement des communes : faciliter leur fusion pour passer, en impulsant un effort de négociation locale, à une échelle territoriale et financière jugée viable. C'est l'objet de la loi du 16 juillet 1971. Selon un modèle qui servira de nouveau, le préfet dans chaque département établit le plan des fusions souhaitables pour la cohérence de l'aménagement urbain et pour une mutualisation efficace en milieu rural. Des primes financières sont prévues. Mais, à la différence des nombreux pays européens qui réorganisent leur cadre communal à la même époque, la France gaullienne n'ira pas jusqu'à la fusion d'autorité. Le mouvement gaulliste a fini par acquérir une implantation dans les communes : le contexte politique ne pousse pas à un conflit massif avec les élus communaux appuyés par leurs mandants.

Cette tentative, exception momentanée au mouvement continu vers l'intercommunalité, est sur le terrain un échec qui marque les esprits. Il rappelle aux réformateurs à venir la prudence qu'impose l'attachement des citoyens à leur cadre communal.

La décennie 1970 voit apparaître un autre grand changement du paysage local : après la courte défaite de François Mitterrand en 1974, les élections municipales de 1977 donnent à la gauche, et surtout au nouveau Parti socialiste, une part dominante et durable du pouvoir communal. Dans la gestion locale s'établit une pratique qui donne leur place à la société civile et à l'innovation et résorbe, face aux défis territoriaux et sociaux, la divergence entre la gauche traditionnelle et la « gauche moderne ». L'expérience de ce pouvoir local va fortement influencer une génération politique qui accédera bientôt aux responsabilités d'État. L'intercommunalité, naguère vue par la gauche comme

l'outil de manœuvres inquiétantes du pouvoir central, devient dans les années 1980 un instrument naturel du dynamisme territorial par lequel elle veut s'illustrer. L'intercommunalité comme levier d'action et de pouvoir est désormais une conception partagée entre droite et gauche, et à terme c'est la gauche de gouvernement qui en guidera la généralisation.

À l'expérience, les élus municipaux prennent lentement conscience de la teneur politique de leurs choix au niveau intercommunal; l'institution communautaire produit des réalisations, harmonise des services aux habitants, étend aux périphéries des avantages associés à « la ville »; elle dépense aussi des fonds importants et prélève des impôts; ceux qui en ont la direction acquièrent un poids politique accru. L'usage du consentement mutuel (qui a étendu le nombre de communautés urbaines après le choc des quatre créations d'office), la préférence généralisée pour une gestion partagée entre élus de toutes tendances et la primauté politique reconnue aux maires, unis dans un pacte intercommunal implicite ou affirmé, tout cela constitue un environnement de fédéralisme tempéré. L'absence de dirigisme local ostensible est aussi une sorte d'anesthésie pour le citoyen-usager, qui ne perçoit les choix majeurs de l'intercommunalité qu'à travers une brume unanimiste, dont le coût financier alerte de temps à autre le juge des comptes.

Pendant ces évolutions politiques majeures des années 1960 à 1980, un pôle de permanence s'affirme: la conviction des cadres supérieurs de l'État, administratifs et techniques, que le cadre géographique communal doit être dépassé pour l'essentiel des fonctions de gestion territoriale. Cette pensée dominante devenue une doctrine impérieuse de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), direction compétente du ministère de l'Intérieur, acceptée de diverses façons par les dirigeants politiques successifs (le tandem Mitterrand-Defferre, au début des années 1980, y est spécialement rétif), s'exprimera avec constance et produira, à chaque circonstance favorable, une stratification de plus en plus serrée d'organisations intercommunales à partir des modèles initiaux de la V^e République naissante.

Les lois de 1992 et 1999, avec des inspirations en partie dissemblables, poursuivent un même objectif: généraliser une intercommunalité « intégrative », transférer d'office une grande part des compétences communales d'aménagement et d'équipement ainsi qu'une part substantielle du pouvoir fiscal; en 1999, le pouvoir du préfet de fixer les périmètres d'intercommunalité est consacré. Une différence formelle subsiste entre deux niveaux d'intégration (en fait, trois en incluant les communautés urbaines), mais dans la pratique le modèle de cette délégation obligée

s'uniformise. La loi de 1999, dans un contexte financier plus permissif, aide la réforme par une bonification en recettes de fonctionnement qui emporte la conviction de nombreuses municipalités.

GÉNÉRALISATION, ÉLECTION DIRECTE : AU SEUIL D'OPTIONS POLITIQUES NOUVELLES

À la fin de la décennie 2000, le « modèle » des communautés à moyenne ou forte intégration est appliqué par des communes représentant plus de 80 % de la population nationale. Il apparaît cohérent de finir l'ouvrage en instaurant – à temps pour une entrée en vigueur avant les élections de mars 2014 – l'obligation pour toute commune de s'inclure dans une communauté de communes ou d'agglomération. C'est l'un des objets de la loi de « réforme territoriale » promulguée le 16 décembre 2010.

65

Cette généralisation peu contestée sous-entend un bilan favorable, sur le plan fonctionnel, de l'expérience intercommunale. Après l'impasse de la fusion des communes, elle a répondu aux principaux défis nés de la transformation du territoire français, tant dans les villes que dans l'espace rural. Le niveau de service et la cohésion de l'aménagement ont globalement progressé et les inégalités de ressources entre communes se sont resserrées. Le faible tonus démocratique de beaucoup de communautés, s'il a frustré les citoyens les plus exigeants, a permis l'aboutissement de projets structurants. À côté de ces acquis solides, il faut se résigner à quelques contre-effets fâcheux : une tendance à l'outrance dans certaines réalisations, née d'un sentiment vif de concurrence entre territoires, une vigilance imparfaite sur le niveau des dépenses liée à la moindre implication quotidienne des élus et à la dilution de la responsabilité fiscale. Un rapport particulier de la Cour des comptes de 2005 a bien décrit ces points faibles, suivi d'observations de même sens en 2009.

Le processus d'achèvement de la carte en 2011-2012 laisse une place honorable à la concertation locale et respecte, au prix d'un abaissement temporaire, le principe de la majorité qualifiée, mais dans une ambiance de contrôle durci du pouvoir central. Trois données y concourent : les communes encore à l'écart d'une communauté cinquante ans après le début du mouvement, souvent les plus réfractaires, y entrent de mauvais gré ; dans les communautés déjà créées par des accords locaux, certains sur une base géographique discutable, la rationalisation même prudente des périmètres suscite des résistances. Et surtout, ce dernier perfectionnement de la carte intercommunale figure dans un projet plus large qui impose la gouvernance conjointe des départements et régions,

et s'accompagne d'un langage critique contre la superposition des pouvoirs locaux et le nombre élevé des élus locaux.

Ces controverses ont eu des effets politiques, facilitant notamment le changement de majorité au Sénat en septembre 2011. Mais l'alternance de 2012 n'arrête pas le projet d'achèvement-rationalisation des intercommunalités. Les discussions départementales commencées sous l'ancienne majorité se concluent sous la nouvelle, et les situations de désaccord, dans lesquelles le dernier mot revient au représentant de l'État, restent très limitées, témoignant d'une acceptation très majoritaire du fait intercommunal chez les élus communaux.

66 Parallèlement aboutit une novation politique majeure dans le paysage intercommunal, évoquée de longue date mais souvent différée : l'élection des conseillers siégeant dans l'instance délibérante des communautés, depuis l'origine issue d'un vote au sein des conseils municipaux, devient une élection directe par les citoyens, mais aménagée au sein même de l'élection municipale : seront conseillers communautaires certains des conseillers municipaux élus, identifiés comme tels dans les listes de candidats. Cette élection « gigogne » assure la légitimité de principe des élus intercommunaux investis de pouvoirs de décision très étendus, dont un pouvoir fiscal réel, et maintient la solidarité entre chaque municipalité et sa représentation au niveau intercommunal. Elle ne laisse qu'un choix fermé à l'électeur, contraint de voter en bloc pour une liste municipale et ses candidats à la communauté ; mais elle introduit, fût-ce timidement, les débats de politique communautaire devant les citoyens, ce qui jusque-là était une rareté.

Ce mode d'élection directe est lui aussi commun à l'ancienne majorité, qui avait déposé à cette fin un projet en 2009 sans le mettre en débat, et à la majorité soutenant François Hollande. Il est appliqué à l'ensemble des intercommunalités, de la plus petite communauté de communes à la communauté urbaine la plus puissante, confirmant la tendance à l'homogénéisation des groupements de communes à vocation intégrative. Cette réforme électorale va de pair avec une redistribution des représentations intercommunales : leur nombre est plafonné, mettant fin aux effectifs débordants qu'affectionnait la presse satirique, et la répartition entre les communes est soumise au principe de représentation démographique pour se conformer aux exigences du Conseil constitutionnel¹. La tradition égalitaire qui donnait une forte prime à la petite ou moyenne commune dans l'intercommunalité cède à une égalité des

1. Décision 94-358 DC, 26 janvier 1995.

citoyens-électeurs qui pondère la commune selon sa taille. Le principe « un homme-une voix » l'emporte sur « une commune-une voix » : l'un des piliers de l'ancien « fédéralisme » intercommunal tombe.

Ainsi peut être résumée l'évolution suivie dans le dernier quart de siècle : toutes les communes, volontaires ou non, sont entrées dans des communautés qui ont été dotées de compétences déléguées d'autorité, lesquelles empiètent fortement sur leurs choix de développement et de gestion de leur territoire. Leurs ressources financières ont perdu toute dynamique. Leur voix au chapitre dans ces institutions est conditionnée à leur poids et se dilue par la taille accrue des intercommunalités. La décision par consensus, base du fonctionnement intercommunal classique, souffre de la raréfaction du « grain à moudre » (la faible croissance a stoppé l'enrichissement des communautés) et du développement de débats territoriaux plus controversés (environnement, transports, grands équipements, gestion déléguée).

67

Politiquement, le nouveau système électif réduit le lien entre commune et communauté : les délégués de la commune ne sont plus révocables par elle et pourront prendre quelque liberté au cours du mandat. La taille plus réduite des bureaux n'assurera plus aux maires d'y siéger tous. Autre glissement politique : la complexité des domaines d'action communautaires, alors que la mobilisation des élus est aimantée par la commune qui reste leur base de légitimité, a développé dans l'intercommunalité un pouvoir technicien beaucoup plus influent. Dans la commune, l'équipe politique élue s'implique dans chaque dossier du début à la fin ; il est loin d'en aller de même dans la communauté.

Au total, la déperdition de substance politique de la commune ne fait plus de doute et, malgré le mécanisme annoncé d'élection directe « guidée », les habitants n'ont pas acquis le même sentiment d'appartenance à la communauté – dont, en outre, la géographie est encore changeante. Les épisodes de rejet venant du public citoyen ne sont certes pas massifs. Des rattachements mal compris, des projets problématiques par leur impact ou leur coût ont suscité des oppositions. Certaines formes de leadership intercommunal ont prêté le flanc à la critique. Le quotidien du débat municipal a multiplié ces situations de « renvoi de balle » où l'élus communal reconnaît qu'il n'a pas la main sur le sujet invoqué par l'administré tandis que celui-ci refuse de dissocier la commune et l'intercommunalité où siègent ses élus. Toutefois, les justifications pratiques de l'intercommunalité sont admises par le public, qui reconnaît ses apports concrets et ne conclut pas, dans la généralité des cas, à un dessaisissement injustifié de la commune.

Mais les perspectives ouvertes par les suites de la généralisation, avec des « mariages forcés » porteurs de conflits, la stagnation des moyens dans un univers habitué à régler ses divergences par l'argent public, l'idée d'une première élection directe qui devrait cliver davantage les débats, vont toutes dans le sens d'une maîtrise déclinante de la commune sur ses choix politiques. La fragilisation de sa crédibilité démocratique, le sentiment des citoyens de perdre un appui de proximité dans leur relation au politique, ne sont pas encore avérés. Un équilibre incertain se dessine pour les prochaines années. On peut en outre relever un paradoxe : si la DGCL a « tenu » avec détermination le développement législatif de l'intercommunalité, les préfets se sont peu investis dans la régulation de ses applications locales, et la gestion des conflits d'intercommunalité, maintenus hors du débat public jusqu'au jour où ils dérapent, n'est encore la mission de personne.

68

On peut plaider, et c'est ma propre appréciation, que l'effet cumulé des réformes récentes a poussé au plus loin la mise en commun des pouvoirs communaux sans priver la commune et ses habitants de la « libre administration » qui en fait la première garantie de notre vie démocratique. Cela pourrait rester vrai, et donc justifier la réponse « intercommunalité = atout », au prix de quelques évolutions de la loi et de la pratique : faire vivre la collégialité des maires dans la marche de la communauté, démontrer au public communal l'esprit de complémentarité qui anime les deux entités ; introduire dans la loi une plus grande flexibilité dans la délégation des compétences, leur concentration à sens unique n'étant pas une garantie d'efficacité ; apporter au contribuable des preuves tangibles de l'effet « économiseur » de l'intercommunalité ; créer un lieu de prévention des conflits d'intercommunalité.

LE RISQUE DE BASCULEMENT

Mais dans cette phase déjà délicate de mutation de la démocratie locale survient un phénomène d'emballement, assez inattendu de la famille socialiste. Le projet de loi d'« affirmation des métropoles » apporte en 2013 une série de transformations dont l'ensemble, inspiré par une croyance univoque à la massification et au regroupement imposé, dessine un paysage politique très typé. Qu'on en juge :

- Toutes les grandes agglomérations en région, que leurs élus le veuillent ou non, sont transformées par décret en « métropoles », intercommunalités investies d'une gamme encore élargie de compétences retirées aux communes.

- En Île-de-France, les cent vingt-quatre communes des départements de petite couronne sont d'autorité insérées avec Paris dans une métropole « hors échelle » de 6,7 millions d'habitants, où chaque ville (sauf Paris) aura entre un et quatre représentants (pour les plus peuplées) dans un conseil délibérant de près de trois cents membres.

- Dans le reste de l'Île-de-France, une concentration par voie d'autorité des communautés, souvent toutes récentes, vise à établir des ensembles « de taille suffisante », obligeant parfois à y grouper quatre-vingts communes urbaines ou périurbaines.

- La conurbation d'Aix-Marseille, dans un climat de crise urbaine et sécuritaire, se voit reconfigurée d'office en métropole en dépit d'un refus de 90 % des maires intéressés.

- Par un arrangement parlementaire improvisé, le même projet de loi instaure à terme un scrutin « mixte » dans lequel la moitié des élus communaux sont élus au niveau supra-communal, privant l'intercommunalité de sa nature même puisqu'une telle institution perdrait son statut d'établissement public, en tension avec la jurisprudence constitutionnelle.

- Un autre texte remet aux communautés le pouvoir de décision sur les plans locaux d'urbanisme, cadre de gestion à petite échelle du développement local qui constitue depuis un demi-siècle l'outil de maîtrise du territoire par les conseils municipaux.

L'embarquée dirigiste que manifeste cette « salve » ne vient pas de nulle part, elle est la convergence de quelques réalités. Un fait politique : l'accumulation d'influence par des dirigeants de communautés devenus des poids lourds de la majorité et de l'opposition, qui font de leur propre expérience une doctrine à généraliser. Un double impératif économique : la concentration de ressources pour modérer la montée des dépenses publiques locales et « armer » les territoires d'un pays menacé dans la compétition économique continentale. Une nécessité d'image : montrer un effort de modernité et « bousculer la routine » en affichant une rationalisation expéditive à défaut de réforme structurelle.

On peut trouver plus ou moins convaincantes ces considérations ; certaines peuvent se soutenir. Mais il s'agit d'un défi politique qui nous affecte à long terme. La démocratie française comporte un pouvoir local concret, reconnu par les citoyens sans intermédiation d'une élite, qui offre un cadre authentique à la concertation et à la contestation : c'est la commune. Sous la condition d'un équilibre réfléchi et stabilisé, elle peut être l'échelon de base d'une gestion performante du territoire et du service public grâce à une intercommunalité éprise de pluralisme et de pragmatisme, ménageant des espaces de choix et de débat.

Mais un mélange détonnant peut se former entre des stratégies de pur pouvoir politique, une vision sommaire de la compétition territoriale et un objectif de restructuration porté par des serviteurs de l'État, qui provoquerait un dépérissement durable de cette cellule politique de base. Plusieurs des durcissements envisagés dans les projets de loi en débat, déjà acceptés par la majorité de l'Assemblée nationale, révèlent ce risque.

70 La décentralisation a encore besoin de la commune. Les citoyens vont demander bientôt des comptes : s'ils voient leurs représentants les plus proches dépourvus de leviers pour répondre à leurs attentes, enserrés dans la stagnation financière, soumis à un processus bureaucratisé pour faire vivre leur territoire et leurs services publics, ils concluront que l'intercommunalité les a privés d'une grande part de leurs droits et que l'entreprise de fusion des communes est revenue par la fenêtre. Leur insatisfaction peut prendre des formes inattendues, mais on ne peut que craindre une nouvelle déprise démocratique. Ce serait, pour répondre à la question posée, le fourvoiement irréfléchi qui aurait fait d'une menace lointaine une funeste réalité.

Au terme de cette réflexion vue du siège du législateur, il est tentant d'évoquer le Parlement républicain de 1884, qui sut donner un espace à la démocratie locale sans fermer les choix futurs ni contraindre les évolutions du terrain. Son successeur de 2013, devant la société fragmentée et inquiète qu'il représente, sera-t-il inspiré de la même sagesse ?

R É S U M É

L'intercommunalité, née comme un simple prolongement de la commune aux pouvoirs limités, devient à la fin du XX^e siècle une mise en commun très encadrée des compétences et moyens communaux. Les réformes en cours d'examen sont porteuses d'une véritable inversion des rôles, la commune perdant beaucoup de ses capacités réelles de décision. Le citoyen, pour qui c'est le principal lieu de participation démocratique, risque de se sentir dépossédé.