



unadel
union nationale
des acteurs et des structures
du développement local



Revue Territoires

28 Mars 2011

Intercommunalité : respectons les dynamiques locales !

Une déclaration commune de l'ADELS et de l'UNADEL ¹

Dans chaque département, les préfets vont bientôt installer les nouvelles commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) afin de leur présenter le projet de schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) préparé par leurs services pour aboutir, avant la fin de l'année, au remodelage complet de l'intercommunalité. Mais préparés avec quels objectifs et quelles valeurs politiques ?

Acteurs engagés depuis de nombreuses années dans le mouvement du développement local, l'Adels et l'Unadel souhaitent rappeler les valeurs et les pratiques institutionnelles démocratiques, issues de cette histoire, qui devraient guider l'élaboration des schémas départementaux de la coopération intercommunale.

Le découpage territorial actuel est loin d'être satisfaisant et une réforme est nécessaire pour l'améliorer. Nous ne contestons pas la volonté de simplification et de clarification, mais nous contestons vivement la méthode que la réforme territoriale induit. Loin de défendre le *statu quo* dans le paysage de l'intercommunalité, nous pensons qu'une autre réforme est possible, bâtie sur la construction commune et non sur la rupture, construite dans le temps patient de la concertation et non dans la précipitation, basée sur la volonté des acteurs locaux et non sur l'autoritarisme de l'État relayé par ses responsables locaux.

¹ ADELS : Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale
UNADEL : Union Nationale des Acteurs et des structures du développement Local

Chaque intercommunalité est issue d'une histoire locale qui ne peut être résumée à quelques seuils et normes...

Nous regrettons une approche technocratique et « descendante » du schéma départemental, préparé par des services préfectoraux dans une logique administrative, statistique et uniformisatrice, tenant insuffisamment compte des réalités portées par les acteurs locaux.

Le réseau des intercommunalités est loin d'être homogène : il y a de trop petites communautés, réunissant peu de communes, peu d'habitants et peu de moyens et que l'on peut valablement estimer difficilement viables, même si elles ont été construites par des acteurs locaux. Mais il y en a aussi de trop grandes, réunissant trop de communes, trop d'espace pour que les sentiments d'identité et de proximité puissent leur servir de ciment. Il y a des intercommunalités d'opportunité qui ont été construites uniquement pour agrandir le périmètre du pouvoir d'un élu ou pour bénéficier des majorations de financements. Mais il y a aussi beaucoup d'intercommunalités solidement soudées, souvent depuis longtemps, sur un sentiment d'identité, une histoire commune, des projets construits et gérés en commun. Les Pays qui ont commencé à se constituer dès 1965 et se sont répandus sur presque tout le territoire français, ont souvent généré des intercommunalités de ce type.

Il n'est donc pas possible de traiter toutes les intercommunalités de la même manière et de les faire toutes rentrer dans une norme identique, même si des dérogations sont prévues pour les zones de montagne et quelques cas particuliers.

La démarche intercommunale doit être issue de la volonté des élus et des citoyens et non de logiques technocratiques

La loi donne l'initiative du projet de schéma départemental de la coopération intercommunale aux préfets et précise que les amendements des élus ne s'imposeront qu'à une majorité qualifiée des deux tiers, ce qui s'avèrera souvent difficile à atteindre et renforcera donc les propositions préfectorales. Nous craignons qu'une approche basée sur la réduction de nombre de structures, encore une fois dans une logique de réduction des coûts par des économies d'échelle, n'aboutisse souvent à des concentrations de pouvoirs sur de trop vastes ensembles, éloignés des réalités locales et des volontés des acteurs.

Nous estimons que les modes de fonctionnement des intercommunalités doivent reposer sur un « pacte » négocié librement entre les communes associées. Si nous partageons l'objectif d'achèvement de la carte intercommunale, nous voulons laisser aux communes isolées le temps de proposer leur rattachement à une intercommunalité de leur choix, sans pression autoritaire. Et si nous partageons aussi l'objectif de suppression des enclaves et des discontinuités territoriales, mais nous estimons primordial de

consulter les citoyens dans cet objectif.

De plus, la volonté expansionniste et hégémonique de certaines agglomérations nous inquiète pour l'avenir du périurbain et du rural. Il aurait été possible de construire la restructuration nécessaire à partir de l'initiative des acteurs locaux, élus et citoyens associés dans une démarche ascendante. Cela aurait certainement été plus long, mais aurait offert l'avantage d'une réforme que les acteurs se seraient appropriés, à la place d'une réforme imposée d'en haut et combattue par un grand nombre d'associations d'élus et de citoyens.

Nous restons attachés à la conception d'origine de l'aménagement du territoire, à savoir : à un découpage territorial basé sur la « polarisation » du rural sur un gros bourg ou une petite ville, dans un échange interactif, gagnant-gagnant. D'un bout à l'autre de la France, les exemples abondent de la pertinence de cette approche équilibrée entre le rural et l'urbain.

Ne pas accentuer la distance entre les citoyens et leurs élus

Réussir la carte intercommunale de demain passe par un renforcement de la démocratie locale et de la gouvernance. Or, agrandir fortement les périmètres intercommunaux risque d'une part d'éloigner encore un peu plus le citoyen et poser des problèmes de gouvernance. Il est donc nécessaire de prendre en compte la volonté des élus de travailler ensemble, la capacité à mettre en œuvre un projet commun partagé par la population et l'histoire du territoire.

Le projet de territoire doit être un projet partagé entre les élus et les techniciens mais sans oublier les représentants des forces vives, de la société civile, du territoire. La présence des conseils de développement auprès des agglomérations et des Pays assure cette fonction de dialogue démocratique dans la construction et dans la gestion d'un projet de territoire. La loi de réforme des collectivités n'en dit pas un mot, et c'est regrettable. Peut-on concevoir les si puissantes métropoles sans adjoindre à leur conseil métropolitain un conseil de développement métropolitain ? Depuis longtemps, nous prônons la présence d'un conseil de développement auprès des communautés de communes.

Le peu de place pour la démocratie dans ces enjeux locaux ne peut être que déploré : il ne faudrait pas que la restructuration de l'intercommunalité se fasse uniquement par arrangements techniques entre les élus ou par accommodements plus ou moins occultes entre les élus et les préfets, dans l'opacité et à l'écart de l'intervention des citoyens.

La démocratisation de la gestion des services portés par l'ensemble des structures intercommunales constitue une ardente nécessité, et impose une alternative aux pratiques actuelles souvent opaques. Le débat public doit avoir lieu avec les citoyens. Nous demandons très clairement que les élus locaux

prennent toutes les initiatives pour, non seulement informer les citoyens et usagers sur la reconfiguration des territoires et des services publics locaux, mais aussi pour les associer à la gestion de ces services. Cela nécessite notamment que les changements de responsabilités, l'exercice des mandats correspondants et les éventuels changements organisationnels liés à une restructuration de ces services soient définis avec eux de manière transparente.

L'intercommunalité doit rester une démarche de projet avant tout

Pour la restructuration de l'intercommunalité, si restructuration il doit y avoir, nous rappelons un principe que nous avons toujours défendu, à savoir que le projet doit précéder la structure et non le contraire. Cela signifie que la restructuration de l'intercommunalité doit impérativement respecter les territoires communautaires qui sont adossés à un fort projet territorial, ne pas les dissoudre dans des regroupements qui noieraient leur dynamique politique et sociale.

Cela signifie aussi que la restructuration de l'intercommunalité doit se garder de tailler des structures artificielles qui ne s'appuieraient pas sur une cohérence et sur un projet territorial préalable. Ceci, de façon à éviter la mise en place de coquilles vides : des intercommunalités au périmètre élargi mais incohérentes et inefficaces. Il est donc particulièrement important de prendre complètement en compte dans le processus de restructuration éventuel, les dynamiques impulsées dans le cadre des pays.

En outre, l'enjeu des mois à venir dépasse les frontières départementales. Il nous paraît important d'insister sur la nécessité de garder ouverte la possibilité de cartes qui ne soient pas rigoureusement incluses dans les frontières départementales, car le développement de certains territoires doit aussi se réfléchir au-delà de ces frontières administratives, de même que l'équité territoriale et fiscale.

Des territoires cohérents capables de contractualiser avec leurs partenaires

Le projet de territoire est un projet global. Il assure la mise en cohérence et la synergie de projets sectoriels de développement économique, social, culturel, durable, etc. La restructuration ne peut pas aboutir à la régression qui consisterait à confiner les nouvelles communautés à l'addition de projets sectoriels, voire catégoriels, qui ne seraient pas cousus ensemble pour constituer un projet de territoire contractualisable en tant que tel avec les différents financeurs potentiels, en particulier avec les régions dans le cadre du volet territorial de leur action. Le développement n'est pas une procédure administrative décrétée d'en haut, parmi les autres, mais un processus qui s'appuie sur le dynamisme des acteurs locaux librement associés.

Depuis les chartes intercommunales de développement et d'aménagement de 1983, conçues dans l'esprit de la décentralisation au travers des volets territoriaux des contrats de plan, puis des contrats de projet État / région, des procédures départementales et des procédures européennes, la contractualisation constitue l'instrument de mise en œuvre des projets de territoire. Cette démarche doit impérativement être maintenue. Pour qu'elle soit possible, il est indispensable que la restructuration de l'intercommunalité fasse émerger des territoires cohérents, capables de contractualiser à partir des choix opérés par leurs acteurs.

Les communautés ainsi définies constituent le premier échelon de l'aménagement du territoire. Rien ne doit empêcher qu'elles puissent passer entre elles des accords afin de prendre en charge des politiques interterritoriales (inter-Scot, schémas de services...) dans des échelons d'une taille plus importante. Il ne faut pas confondre les deux niveaux et nier ainsi les immenses ressources qui sont mobilisables – et souvent mobilisées – dans la proximité et la solidarité territoriales.

Les syndicats mixtes qui encouragent la coopération intercommunale sont à préserver

Nous reconnaissons que le système traditionnel des syndicats de toute nature aboutit à une «géométrie variable » complexe, mais somme toute généralement maîtrisée, sauf dans les cas de syndicats maintenus bien que n'ayant plus d'objet et d'existence. Les syndicats de communes, à vocation unique ou à vocations multiples correspondent souvent à des réalités de vie ou à des impératifs techniques (bassins versants...) qui font que l'on ne s'associe pas toujours avec les mêmes communes selon les compétences déléguées. L'objectif a priori de faire rentrer toutes les compétences dans un même périmètre n'est pas forcément pertinent. Les syndicats mixtes fermés constituent souvent la meilleure manière de porter des équipements intercommunaux importants. Ils ont d'ailleurs été constamment encouragés par l'État, qui continue de les choisir pour structurer les nouveaux pôles métropolitains comme il les a prônés hier pour structurer les Pays.

Les syndicats mixtes ouverts correspondent parfaitement à la gestion public / privé, promue par ailleurs, et constituent un mode de gestion d'équipements importants qui a fait ses preuves. Pourquoi donc partir du principe qu'il faut réduire de moitié, voire plus, ce système de gestion du local qui a fait les preuves de sa souplesse et de son efficacité, sinon par la volonté impérieuse de réduire le nombre de structures pour réduire les coûts, ce qui est loin d'être démontré ?

Les acteurs locaux doivent provoquer le débat et préparer au plus vite les négociations

Les préfets connaissent bien ces enjeux, les réformes efficaces sont celles qui mûrissent dans le débat démocratique d'où émergent les compromis qui donnent de la légitimité aux décisions. Les instructions incitent les préfets à conduire à marche forcée le bouclage de la carte de l'intercommunalité et à ne pas tenir compte des dynamiques locales de développement comme des aspirations des citoyens. Aussi revient-il aux élus et aux acteurs locaux mobilisés dans les territoires d'être vigilants et de préparer ensemble très en amont les négociations de ces schémas.

Enfin, il est indispensable de préciser que ces négociations ne doivent pas faire l'économie de vraies démarches démocratiques dans les territoires concernés : face aux enjeux évoqués, il est en effet essentiel que les élus permettent aux habitants d'exprimer leurs avis lors de débats locaux citoyens.

Nos réseaux associatifs continueront d'être attentifs à la manière dont se traduit sur le terrain la réforme des collectivités territoriales. Nous appelons, en outre, les acteurs locaux à se mobiliser en vue d'une autre réforme territoriale, une réforme qui serait porteuse d'un nouvel élan de décentralisation au profit des dynamiques des territoires et des pratiques participatives.