

[...]

2. Une coopération en partie faussée

La France sera bientôt couverte entièrement par des EPCI à fiscalité propre, aucune commune ne sera plus à l'écart, l'ensemble des communes fera partie d'un EPCI à fiscalité propre. Faut-il chanter victoire, doit-on considérer que le but est atteint, peut-on dire que les problèmes liés à la multiplicité des communes sont enfin réglés ? Cela n'est pas certain, le succès apparent⁴¹ peut cacher des réalités moins

reluisantes. Entre autres, il est possible d'identifier un double problème, celui de la complexité des structures et des règles, et celui que l'on pourrait qualifier des « comptes d'apothicaire ».

Premier problème, donc, celui de la complexité des structures et des règles. Lorsqu'il est question en France de structures ou de procédures très complexes, et qui sont jugées comme l'étant trop, une image est largement utilisée, celle d'« usine à gaz ». Dans les usines qui fabriquaient du gaz, généralement à partir de charbon, la complexité des tuyauteries était devenue proverbiale, d'où le sens imagé que prend aujourd'hui cette expression, pour désigner un système lourd, difficilement adaptable et qui n'est pas toujours compréhensible. Ces caractéristiques semblent pouvoir s'appliquer à un grand nombre de regroupements communaux.

Tout d'abord, ce qui frappe l'observateur, et qui laisse perplexes les étrangers qui étudient notre système administratif territorial, c'est la multiplicité des formules de regroupements. Au fil du temps, et des gouvernements, de nouvelles formules se substituent parfois aux anciennes et plus sûrement s'y surajoutent. Certes, dans tous les cas les adaptations, les nouvelles créations, sont inspirées par un souci de perfectionner les formules, de les rendre plus efficaces. La bonne volonté des dirigeants n'est pas en cause. Mais ce qui est problématique c'est, sinon l'empilement, comme pour les structures territoriales d'une manière générale, mais plutôt l'accolement, la juxtaposition de formules proches, mais qui se différencient sur un certain nombre de points.

Les pouvoirs publics semblent être tombés dans l'excès inverse de celui des structures territoriales des collectivités territoriales : autant pour celles-ci on a cherché l'uniformité des structures, autant pour les EPCI on cherche la diversité, l'imagination n'est pas en reste. Ou plutôt on cumule les inconvénients de l'uniformité et de la diversité : le type d'organisation est partout le même, avec le couple assemblée délibérante-exécutif unipersonnel, en revanche lorsque l'on aborde les domaines d'intervention et les pouvoirs, c'est la plus grande diversité qui règne.

Précisément, les transferts de compétences illustrent la complexité de notre système de coopération locale. On peut comprendre que, selon les formules choisies (ou imposées), les compétences ne soient pas les mêmes, c'est même là la justification de la diversité. Cependant, les différentes catégories de compétences transférées ou transférables laissent perplexes, et ne sont pas toujours

J.-M. PONTIER. *L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain*

compréhensibles. On peut de ce fait comprendre les élus qui font des erreurs ou ne respectent pas vraiment les textes, moins par volonté de ne pas les appliquer que par difficulté à savoir exactement quelles sont les limites de leurs compétences. Entre les compétences obligatoires, les compétences facultatives, les compétences optionnelles, les compétences déléguées, il y a parfois de quoi s'y perdre.

D'ailleurs, le contentieux en porte témoignage, qui voit de plus en plus d'affaires dans lesquelles ce qui est en cause c'est une question de répartition des compétences entre l'établissement public de coopération et la ou les communes membres. Plusieurs décisions de justice rendues par le juge administratif, ces dernières années, attestent l'importance croissante de contentieux.

Second problème, celui des « comptes d'apothicaire ». La coopération est encore faussée parce qu'elle se ramène souvent à des « comptes d'apothicaire ». L'apothicaire⁵⁴, ancêtre du pharmacien, faisait des préparations à partir de produits rares. Peut-être avait-il tendance à exagérer quelquefois la note, et peut-être est-ce de cela qu'est venue l'expression « compte d'apothicaire » pour désigner des comptes compliqués et inutilement compliqués, faits pour égarer le client ? En quoi peut-on dire que la coopération intercommunale réalisée par les EPCI peut ressembler à des comptes d'apothicaire ? Cette expression paraît pouvoir rendre compte de l'intercommunalité à un double titre :

52. En l'espèce l'article 10-1 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et de l'article L. 5211-17 du CGCT.

53. « La proposition de création d'une zone de développement de l'éolien, qui ne figure pas au nombre des compétences transférées de plein droit à un établissement public de coopération intercommunale lors de sa création, demeure de la compétence des communes composant la communauté tant que le transfert de cette compétence n'a pas été approuvé par l'autorité préfectorale » (CE 30 janvier 2013, *Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, req. n° 355730).

54. Le terme apothicaire ne vient pas du grec, mais du latin : le terme *apotheca* désignait une boutique, le terme *apothecarius* le boutiquier, et ce dernier terme figure dans le Code justinien.

Tout d'abord, il est vrai que les comptes des intercommunalités ne sont peut-être pas aussi clairs qu'il serait souhaitable qu'ils soient. Sans doute connaît-on financièrement les chiffres globaux, mais cela est d'une faible utilité. Connaît-on vraiment tous les flux financiers dans les relations entre les communes et les établissements dont elles sont membres ? Cela est beaucoup moins certain. D'autant que ces flux ne sont pas à sens unique, que les établissements reversent aux communes certaines sommes, sous diverses formes, qui peuvent être de subventions, de DSP (délégation de service public) assurées par les communes pour le compte de l'établissement public, de prise en charge de personnels communaux, etc. Les choses sont d'autant plus compliquées qu'une commune peut appartenir – le cas est fréquent – à plusieurs intercommunalités⁵⁵.

Et il faut bien se poser la question du caractère démocratique ou non démocratique du fonctionnement de ces intercommunalités, puisque les citoyens ne sont guère informés des budgets de ces établissements publics de coopération. Sans doute, tout citoyen peut demander à voir les comptes, mais concrètement cela se révèle difficile, il faut beaucoup de persévérance à une personne pour arriver à avoir connaissance et à comprendre le budget d'un établissement de coopération intercommunale.

Les comptes d'apothicaire, ce sont aussi, de manière imagée, les comptes au sens figuré que font de nombreux élus locaux. Ces derniers, lorsqu'ils s'engagent dans une telle coopération, font des comptes, font leurs comptes, c'est-à-dire essaient de comptabiliser ce qu'ils peuvent gagner et ce qu'ils peuvent perdre. Certes, dans des cas de plus en plus nombreux, les élus n'ont pas le choix entre rester commune isolée ou entrer dans un EPCI, ils sont tenus d'entrer.

Mais, d'une part, il est possible de configurer d'une manière ou d'une autre le futur établissement, ou celui qui reçoit une commune, tout n'est pas imposé par la loi. D'autre part, il est également possible de « monnayer », d'une manière ou d'une autre, l'entrée dans l'établissement, ou la façon dont ce dernier va fonctionner. Ces calculs sont rendus possibles également par le caractère vague, ou élastique,

du contenu de compétences transférées à l'établissement, même lorsqu'il s'agit de transferts obligatoires : il est toujours possible de discuter, par exemple, de ce qui est culturel, social ou sportif⁵⁶.

Par ailleurs encore, les comptes faits par les élus sont des comptes d'apothicaire dans la mesure où, lorsque cela est possible, des solutions passablement compliquées peuvent être retenues, solutions dans lesquelles la rationalité n'a guère de place.

Parmi les exemples qui peuvent en être donnés, en voilà un qui concerne une commune faisant partie jusque-là d'un syndicat de communes et qui s'interroge sur les transferts de compétences du fait du passage en communauté de communes. La question touche en l'espèce les déchets. La commune veut bien transférer la compétence traitement des déchets, mais veut conserver la compétence collecte, alors que toutes les autres communes faisant partie de l'établissement transfèrent à la communauté à la fois la compétence collecte et la compétence traitement. Or, bien que la Cour des comptes ait dénoncé à plusieurs reprises ces transferts « en étoile », la pratique se poursuit, elle est légale, et nombreuses sont les situations dans lesquelles les exigences légales peuvent être aménagées ou contournées.

C'est dire que si tout n'est pas possible, de nombreuses solutions sont envisageables, sachant que, comme on peut s'en douter, les élus communaux ont tendance à préférer les solutions les moins intégratrices possible, celles qui leur laissent le plus de marge de manœuvre. Le succès de l'intercommunalité peut donc être trompeur. Mais il ne l'est pas seulement dans ce sens : l'intercommunalité est peut-être encore plus ambiguë qu'il n'y paraît, parce qu'elle préfigure peut-être une autre forme d'organisation administrative.

(...)

55. L'appartenance d'une commune à plusieurs intercommunalités peut s'expliquer par différents facteurs, propres à une commune, à ses élus ou à une partie du territoire. Mais pour certains élus, cela permet de ménager les uns et les autres, tout en conservant une autonomie plus grande par rapport aux établissements de coopération.

La situation actuelle ne pourra pas perdurer indéfiniment. L'intercommunalité ne cesse de se développer et de se compliquer. Mais les solutions apportées, même si elles sont de plus en plus intégratrices, apparaissent aussi comme des palliatifs, des « rustines », un rafistolage. Une réforme plus profonde ne pourra pas toujours être évitée, être reportée, et si tel devait être le cas, la France finirait par connaître l'un de ces soubresauts violents dont elle semble avoir le secret. L'intercommunalité porte en elle-même les germes de son dépassement et de sa disparition. L'« information »⁶⁹ qu'elle renferme s'accroît au fil du temps et, comme dans l'évolution de la vie, cela doit se traduire un jour par de nouvelles « espèces ». Des différenciations statutaires s'imposent, comme semblent devoir s'imposer deux niveaux d'administration locale pour l'avenir.

1. La consécration de la différenciation des structures

En matière d'organisation territoriale, les pouvoirs publics ont choisi en France, depuis la Révolution, la voie de l'uniformité. Celle-ci n'est plus souhaitable, elle n'est peut-être plus tenable, mais la différenciation se heurte encore en France à de fortes résistances.

La différenciation s'impose pour tenir compte d'une différence qui s'est accusée au fil du temps, la différence entre la ville et la campagne. Cette différence a toujours existé, comme en témoignent les expressions littéraires, et notamment la célèbre fable sur le rat des villes et le rat des champs⁷⁰. Mais le fossé qui sépare la ville de la campagne s'est accru durant le dernier siècle, notamment par les services que rend la ville et que l'on ne trouve pas à la campagne. Or, bien que des différences existaient déjà, et qui eussent appelé une législation et une réglementation

69. On parle ici d'information au sens scientifique du terme : l'univers est un processus d'épigénèse, les diverses compositions reçoivent au fil du temps de plus en plus d'informations et, si l'on s'en tient au vivant, cet accroissement d'informations va, en gros, des acides aminés à l'être humain.

70. Sans compter la différence « culturelle » qui existe depuis fort longtemps et le mépris manifesté par les habitants des villes à l'égard des campagnards, mépris qu'exprime le distique ancien « Oignez vilain, il vous poindra, poignez vilain, il vous oindra ».

adaptées, le législateur révolutionnaire a défini des structures identiques pour les villes et les campagnes. Et ce qui n'était pas adapté à la Révolution est devenu tout à fait inadapté.

Cela explique qu'à une époque récente, soit les débuts de la Cinquième République, on ait commencé à penser à une organisation administrative mieux adaptée aux villes. Les communautés urbaines ont été la première véritable tentative pour donner aux villes des structures administratives correspondant à leurs besoins. Ces communautés ont connu bien des déboires, mais elles ont subsisté, en étant transformées, aujourd'hui. Les métropoles représentent une autre tentative, dont on peut penser ce que l'on veut, pour prendre en compte des situations urbaines complexes. Mais l'on voit bien que dans le processus en cours n'interviennent pas seulement des préoccupations de meilleure gestion de la ville, les arrière-pensées sont nombreuses, les calculs déterminent sans doute trop les choix opérés. Et une telle solution ne peut valoir que dans quelques cas.

Or les situations sont très différenciées à la fois selon les parties du territoire et selon l'occupation au sol de la population. Il existe d'ores et déjà des atténuations aux règles en vigueur concernant les toutes petites communes (mais qui sont nombreuses), car, sinon, il serait impossible de trouver des élus pour gérer la commune. Mais cela n'est sans doute pas suffisant, il faut aller plus loin dans la différenciation⁷¹.

Faut-il maintenir à tout prix l'uniformité qui caractérise nos collectivités territoriales ? Depuis longtemps, par exemple, on parle d'exécutifs qui pourraient être des salariés. L'idée fait vivement réagir, notamment les élus locaux. Il faut cependant rappeler que la décentralisation peut parfaitement être développée avec des exécutifs non élus, comme c'est le cas aux Pays-Bas. Et ce ne sont pas les normes en vigueur qui pourraient s'opposer à une telle conformation, l'exigence constitutionnelle d'élection au suffrage universel ne portant que sur l'organe délibérant. L'obstacle est donc politique – au sens large du terme – et non juridique.

71. En élargissant le propos, on peut faire référence à l'une des propositions du *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rédigé par A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, remis en mars 2013. Les auteurs du rapport, ayant cherché à recenser les schémas de toutes sortes existants (ils en dénombrent soixante-sept, mais il n'est pas absolument certain que leur liste soit exhaustive...), déclarent qu'il faudrait freiner le développement des schémas et proposent d'en élaborer un dernier : « Un schéma directeur des droits à l'initiative, à l'adaptation et à l'improvisation » (*Rapport*, p. 41).

2. Le double pôle de l'action publique territoriale

Tous les échelons de décentralisation se valent peut-être d'un point de vue abstrait, émotionnel, sentimental (ou tout ce que l'on voudra d'autre), mais administrativement, économiquement, techniquement, il n'en est rien, certains échelons semblent l'emporter sur les autres au vu des exigences et des préoccupations de notre temps. Deux échelons sont à privilégier, ce sont, sans surprise, l'échelon intercommunal et l'échelon régional.

L'échelon intercommunal est un échelon privilégié de l'action publique. Les raisons qui commandent un tel choix ne manquent pas.

Tout d'abord, les problèmes ont de moins en moins une dimension communale ou, si l'on préfère, une décision en matière d'action publique engage rarement seulement la commune, d'autres collectivités sont concernées ou intéressées. Les questions uniquement communales sont celles qui constituaient l'essentiel des préoccupations des élus communaux à la fin du XIX^e siècle et durant la première moitié du XX^e siècle : l'entretien des voies publiques et du domaine public communal, l'aide (limitée) aux plus nécessiteux⁷² et « l'école communale » (qui était fort peu « communale » en dehors de son implantation et des élèves qui la fréquentaient). Mais les interventions économiques, sociales, culturelles, c'est-à-dire l'essentiel, aujourd'hui, des interventions locales, ne peuvent se réduire, se limiter à une commune.

Une deuxième raison est la cohérence des interventions. Il n'est plus possible de laisser chaque commune intervenir isolément, comme si les autres n'existaient pas. Les équipements, dans les différents domaines précités, ne peuvent être multipliés, chaque commune ayant son équipement. On se souvient par exemple qu'il fut un temps où chaque commune voulait avoir sa piscine, et des « plans » gouvernementaux furent adoptés pour doter les communes de piscines.

De même, les communes ne peuvent avoir, pour la plupart, de théâtre. Certaines d'entre elles, classées parmi les « petites » communes (soit moins de 20 000 habitants), ont voulu « ressusciter » le théâtre qui avait pu exister en d'autres temps. Mais ces temps, précisément, sont passés, et les expériences faites se sont traduites la plupart du temps par de cuisants échecs. Dans le même domaine culturel, il apparaît tout aussi évident qu'une école de musique ne peut plus être simplement

72. Il faut naturellement mettre à part les circonstances exceptionnelles ayant conduit les communes à intervenir, notamment les guerres, et le phénomène du « socialisme municipal », mais qui, en France, et pour les raisons que l'on connaît, demeura limité, contrairement à ce qui se passa dans d'autres pays voisins.

communale, cela vaut également pour un certain nombre d'équipements sportifs. Et l'on ne parle pas ici, parce que les pouvoirs des communes sont très limités des établissements hospitaliers, qui illustrent bien par ailleurs le nécessaire dépassement du niveau communal⁷³.

Une troisième raison, liée à la précédente, est de nature financière, plus exactement budgétaire : les budgets des collectivités publiques ont certes toujours été limités, mais jamais comme aujourd'hui la tension entre les besoins, tels qu'ils sont exprimés par la population, et les moyens financiers, n'a été aussi forte. Ces besoins sont indéfiniment extinguisibles et, au surplus, les interventions sont de plus en plus coûteuses, pour des raisons techniques⁷⁴. Les ressources financières sont non seulement limitées, mais les finances publiques sont contraintes, et ainsi que l'écrit R. Hertzog, « la fête est finie »⁷⁵. Une quatrième raison que l'on pourrait faire valoir est l'exigence d'égalité, à laquelle les citoyens sont extrêmement sensibles, et que la décentralisation accentue⁷⁶. La seule manière de répondre à ces contraintes, c'est l'intercommunalité, sous des formes qui restent peut-être encore à inventer. Mais les problèmes financiers que rencontrent les communes depuis longtemps se sont reportés à l'échelon supérieur, ils se retrouvent désormais à l'échelon intercommunal⁷⁷.

Un second pôle est le pôle régional. Il ne paraît pas utile d'insister sur l'importance présente et à venir de cet échelon, tant il s'impose dans les domaines les plus divers. Ce n'est d'ailleurs pas seulement en tant qu'échelon de décentralisation

73. Et l'on peut remarquer qu'enfin la loi de 2009 a rompu le lien traditionnel entre l'hôpital et la commune, puisque traditionnellement l'hôpital était un établissement public communal. Ce rattachement communal correspondait de moins en moins, et même plus du tout, à la réalité, la zone de desserte d'un hôpital allant bien au-delà du territoire d'une commune.

74. Cela vaut naturellement pour les équipements hospitaliers, mais l'on peut songer aussi à de nouvelles contraintes, comme les contraintes environnementales, qui renchérissent le coût des équipements à réaliser. Les économies d'énergie supposées en résulter sont pour l'avenir, les dépenses sont pour le présent.

75. R. HERTZOG, « Collectivités territoriales : la réforme sans l'argent, impossible ou indispensable ? », in J.-C. NÉMERY (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2010, p. 91 et s., p. 95.

76. Il faut bien voir en effet, ce que ne veulent pas voir de nombreux tenants de la décentralisation, qu'il existe une tension et même une contradiction entre l'exigence d'égalité et la décentralisation, cette dernière appelant par définition la différenciation, laquelle se transforme rapidement, ou est perçue, comme une inégalité.

77. Voir J.-L. ALBERT, V. DE BRIANT, J. FIALAIRE, avec le concours de R. DOARÉ, *L'intercommunalité et son coût*, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2008.

territoriale que la région est un niveau indispensable, c'est également pour des interventions plus spécialisées, comme le montrent la création des ARS et le rôle croissant qu'elles jouent dans la programmation des équipements hospitaliers. L'échelon régional est l'échelon territorial pertinent pour un certain nombre d'activités, d'interventions et d'équipements, mais son développement se heurte encore à l'heure actuelle à l'existence d'autres niveaux « concurrents », notamment le département. Le devenir de cet échelon régional conditionne aussi, en partie, l'avenir de l'intercommunalité.

*

L'intercommunalité est, depuis plusieurs décennies, un phénomène évolutif, et même fortement évolutif, ce qui n'était pas prévisible au départ. Toute nouvelle formule inventée par les pouvoirs publics appelle d'elle-même d'autres formules, plus intégrées, plus compliquées aussi. Elle peut ressembler à une sorte de fuite en avant, comme un moyen de ne pas voir d'autres réalités, d'autres transformations qui pourraient être effectuées, voire qui s'imposeraient. L'intercommunalité apparaît ainsi comme un signe de contradiction de l'organisation administrative, mais aussi politique française : elle est un système perfectionné, de plus en plus perfectionné, « sophistiqué », serait-on tenté de dire, elle est aussi un instrument d'occultation de problèmes de fond que l'on ne souhaite pas régler.

1^{er} septembre 2013