

# Gaullisme.fr

## OUVRONS LE DEBAT

### COMMUNES ET INTERCOMMUNALITE

#### pas une révolution, une évolution pragmatique



Par Alain Kerhervé  
Conseiller municipal de Quimperlé

Il convient auparavant de rappeler que l'organisation territoriale de la France est l'objet de réflexion depuis 1789. L'Assemblée constituante lui a consacré un de ses premiers débats dont l'issue pèse encore aujourd'hui... Tandis que Thouret<sup>1</sup>, Sieyès<sup>2</sup> et Condorcet<sup>3</sup> défendaient une division géométrique du territoire en 6500 grandes municipalités égales en territoire, Mirabeau<sup>4</sup> fit prévaloir le point de vue de la tradition humaniste. Ainsi, 44.000 paroisses donnèrent naissance à 38.000 communes. La commune, héritière de la paroisse, apparaît définitivement comme la cellule fondatrice de la citoyenneté locale et le creuset de la démocratie de proximité. Les communes et départements sont des créations directes de la révolution de 1789.

#### Les textes fondateurs

L'ensemble des études menées sur ce sujet situe les prémices de l'intercommunalité en

<sup>1</sup> Député du Tiers état aux Etats généraux

<sup>2</sup> Prêtre et homme politique, célèbre avec son essai "Qu'est-ce le tiers état", texte fondateur de la révolution française

<sup>3</sup> Joue un rôle important pendant la révolution et devient député de Paris en 1791

<sup>4</sup> Ecrivain, diplomate, Franc-maçon, journaliste, homme politique pendant la révolution, surnommé "l'orateur du peuple"

1884. La loi du 5 avril permet notamment les accords et conférences intercommunales. Mais la première loi sur l'intercommunalité est celle du 22 mars 1890 instituant les *syndicats intercommunaux à vocation unique* que nous connaissons encore aujourd'hui. Il s'agit d'une association entre communes mettant en commun des moyens en vue d'assumer ensemble, et dans l'intérêt des communes concernées, une ou des obligations que chacune des communes adhérentes ne peut faire face. (Ex : SMPE pour la production d'eau.)

Il faut attendre le retour aux affaires du général de Gaulle pour franchir une nouvelle étape significative. L'ordonnance du 5 janvier 1959 instituant les **districts**, puis la loi du 31 décembre 1966 créant les **communautés urbaines** permettent d'instaurer une intercommunalité plus ambitieuse. Dès lors, les EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale) exercent des compétences imposées par la loi et peuvent lever l'impôt. Ainsi, le but affiché consiste à *"faire ensemble et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut pas faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé"*. Cette définition de ce qu'on appelle aujourd'hui la règle de subsidiarité (valable aussi pour l'Europe), est toujours fondamentale, mais pas régulièrement appliquée, ce qui crée des différences d'appréciations entre élus.

Il est un point qui n'est pas retenu dans l'histoire de l'intercommunalité, mais que je tiens à préciser. Il concerne la tentative de régionalisation (donc de décentralisation) proposée en 1969 (cliquez sur le lien) par le général de Gaulle par voie référendaire. Sa proposition sera reprise pour une large part dans l'acte de décentralisation de 1982 (loi Defferre)

Bien souvent est évoqué le millefeuille administratif français, trop lourd s'il est comparé à ce qui existe dans les pays voisins. Pour ma

part, la comparaison n'est pas toujours raison : pour être fiable elle doit être totale et la démocratie locale impose aussi certaines obligations qu'il faut assumer, y compris dans son coût financier. Il est vrai aussi que la disparité des communes en termes d'importance démographique peut créer le débat sur la fusion de certaines d'entre elles. Ce fut l'objet de la loi du 16 juillet 1971 : un échec.

Dans les années 90, le législateur permet à l'intercommunalité de franchir un cap important. La loi du 6 février 1992 institue les "communautés de communes" et les "communautés de villes" et les dote de deux compétences obligatoires : le *développement économique* et l'*aménagement du territoire*. Cette loi instaure également la TPU (Taxe professionnelle unique) obligatoire pour les communautés de villes et possible pour les communautés de communes.

La loi d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 95 (dite loi Pasqua) permet la création des "pays", espace de rencontre, de dialogue et de projets partagés pour un territoire consensuel.

Enfin, la dernière loi importante relative à l'intercommunalité (loi Chevènement alors ministre de l'intérieur et des collectivités locales – 12 juillet 1999) traite du renforcement et de la simplification de la coopération intercommunale. Le but est clairement affiché : simplifier les structures de coopération en les classant dans 3 structures principales : la *communauté urbaine* (500.000 habitants et plus), la *communauté d'agglomération* (50.000 habitants) et la *communauté de communes*. Pour ce qui nous concerne à Quimperlé, il s'agit de la communauté de communes.

### La situation actuelle

Telle est la situation avant un nouvel acte de décentralisation initiée par le gouvernement précédent et poursuivi par celui de François Hollande et Jean-Marc Ayrault.

Notre communauté de communes est composée de 16 communes, réunissant les communes côtières et celles de l'intérieur autour de Quimperlé, ville-centre de la Cocopaq.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Quimperlé, Moëlan sur Mer, Clohars Camoët, Riec sur Belon, Baye, Mellac, Trémeven, Le Trévoux, Rédéné, Guilligomarch, Querrien, Saint-Thurien, Scaër, Bannalec, Arzano et Locunolé.

## Deux approches différentes

L'intérêt communautaire

La loi Chevènement complétée par celle du 13 août 2004 impose la notion d'*intérêt communautaire*, notion parfois difficile à mettre en œuvre, destinée à répartir l'exercice d'une compétence entre un EPCI (Cocopaq) et les communes membres. Pour le Ministère de l'intérieur, la notion d'intérêt communautaire "*s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal*" (circulaire du 5 juillet 2001). Les différents textes relatifs à cette notion aboutissent au même constat : **ce sont les communes et non l'EPCI qui déterminent l'intérêt communautaire.**

La commune est la colonne vertébrale de l'intercommunalité

Cette notion est capitale car elle conditionne les trois principes de l'intercommunalité : spécialité, exclusivité et subsidiarité. Contrairement aux communes, un EPCI n'a pas la compétence générale.

L'EPCI reste une personne morale de droit public créée par l'Etat et qui tire son pouvoir de l'acte de délégation et de compétences par les communes membres qui le composent. **L'EPCI n'a donc pas la compétence de ses compétences.**

La décentralisation

La décentralisation a largement contribué au renouveau de l'intercommunalité en favorisant la multiplication des relations contractuelles entre les communes et la mise en œuvre de politiques transversales. Par contre, **cette logique décentralisatrice qui repose sur une règle fondamentale d'autonomie communale, sauf à la considérer obsolète, et d'interdiction d'exercice d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre s'oppose à la logique intercommunale.**

Les ambiguïtés de l'intercommunalité

L'intercommunalité est un phénomène hétérogène où coexistent des dynamiques contradictoires. L'intercommunalité n'est ni spontanée, ni naturelle, ni égalitaire sauf à répondre à un dogme politique incompatible avec la réalité des faits.

Les discussions parlementaires des dix dernières années ont montré un partage entre les partisans d'une vision à terme supra-communale des EPCI et les partisans d'une intercommunalité respectant la légitimité communale. Ce débat existe toujours aujourd'hui.

A partir de ce flou institutionnel, il existe donc deux tendances quant à l'évolution de l'intercommunalité :

- conserver le rôle essentiel des communes
- transférer le maximum des compétences à l'intercommunalité.

Le bon sens devrait inciter à ne pas opposer "*l'intercommunalité de gestion*" dont le but est avant tout de réduire le coût des services rendus aux habitants du territoire à "*l'intercommunalité de projet*" associant les communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement.

En réalité, suivant le problème posé, **il convient d'adopter l'une ou l'autre approche, sans aucune entrave politicienne et toujours en privilégiant l'intérêt général.**

La commune

Depuis toujours, le scrutin municipal est plébiscité par les électeurs. L'élection présidentielle au suffrage universel instituée en 1962 (cliquez sur le lien) (Première élection présidentielle en décembre 65 – cliquez sur le lien) l'est également. **La commune et la nation sont les deux principales composantes de l'identité citoyenne.**

La commune est le centre démocratique le plus près des citoyens. Le Maire a toujours été, et l'est encore pour longtemps, la référence pour la vie quotidienne des habitants.

La commune doit donc conserver le maximum de compétences, même si certaines, en fonction de leur taille minimale, ne peuvent assumer directement la gestion pleine et entière des services dus à la population et prendre en charge les investissements publics.

L'intercommunalité doit alors jouer son rôle essentiel de cohésion territoriale : établissement des schémas directeurs, attribution de fonds de concours, mutualisation des moyens techniques et humains sur le territoire, création de services communs comme cela existe déjà dans certaines structures intercommunales.

Mais dans tous les cas, le rôle du maire et du conseil municipal reste primordial.

*"Beaucoup d'élus redoutent que l'intercommunalité de projet quitte la sphère de la démarche contractuelle et débouche sur des formes plus contraignantes entraînant un déclin inéluctable du principe de la libre administration des communes<sup>6</sup>."*

Par ailleurs, la commune exerce, depuis la révolution de 1789, l'administration générale, état civil et police judiciaire, en plus de celles propres à son pouvoir municipal.

L'intercommunalité

L'autre voie possible d'évolution consiste, au contraire, à favoriser la constitution d'une collectivité territoriale plus grande, avec plus de moyens, destinée à "réduire le mille-feuilles administratif" tant décrié aujourd'hui. Il est toujours facile de trouver des arguments en faveur d'une telle démarche.

Pour cerner au mieux ce problème, prenons deux exemples connus des habitants de la Copoq.

Les **transports collectifs**, pour être aussi efficaces possible, ne peuvent se concevoir qu'à l'échelle du territoire. Encore que, si nous poussons la réflexion jusqu'au bout, il conviendrait de prendre en compte l'ensemble du territoire de vie. Les Quimperlois sont sur un bassin d'emploi et de vie englobant notamment Lorient, alors que Scaër est plus tournée vers Quimper. Néanmoins, tout le monde peut comprendre qu'en termes de gestion, le rôle de la communauté de communes est évident.

Par contre, la **politique touristique** offre une situation différente. Ce qui est essentiel, dans ce domaine, c'est la cohérence des politiques touristiques menées sur le territoire, la coopération entre les Offices du tourisme, l'enrichissement commun des expériences menées ici ou là, la création d'outils communs comme un site internet. Point besoin d'une structure supra-communale, au risque de bureaucratiser ce qui était du domaine associatif et bénévole.

La loi ATR de 1992 (Administration des Territoires de la République) a privilégié une conception souple et pragmatique de l'intercommunalité. Il faut poursuivre dans cette voie et surtout éviter les surcoûts découlant de la mul-

---

<sup>6</sup> François Rangeon, Professeur de l'Université de Picardie Jules Verne, Directeur du CURAPP (Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique.)

tiplicité des collectivités. Comme le soulignait Philippe Seguin (cliquez sur le lien), ancien ministre et ex président de la Cour des comptes, *"les intercommunalités ont vu leurs effectifs augmenter de plus de 50%, soit 77.000 personnes de plus. On aurait pu s'attendre à ce que cet accroissement s'accompagne d'une réduction, ou à tout le moins, d'une stabilisation des effectifs des communes."* Ce qui est le cas globalement de la commune de Quimperlé. Et Philippe Seguin concluait : il faut encourager *"la mutualisation des moyens entre communes et intercommunalités."* Il s'agit là d'un chantier important et essentiel que les élus Quimperlois proposent avec conviction au Président de la Cocopaq.

Il ne faut pas tuer les communes

Ces deux exemples montrent bien la complexité du sujet intercommunal. Cette complexité, nous la retrouvons dans toutes les approches, lors des congrès des Maires, des Intercommunalités, des projets gouvernementaux...

Mais ce qui ressort fortement, y compris lors des discussions moins formelles entre élus locaux, c'est que la commune doit rester le niveau local essentiel.

Beaucoup de ces discussions peuvent se résumer ainsi :

### **comment faire l'intercommunalité sans défaire la commune ?**

#### **Le prochain acte de décentralisation**

Le gouvernement a dit sa détermination de poursuivre en même temps la décentralisation et de préciser les compétences des diverses collectivités (Etat, Régions, Départements, EPCI et communes).

Il ressort notamment de l'intervention du Chef de l'Etat du 5 octobre dernier, quelques précisions qui devraient s'inscrire dans les évolutions futures.

*"A un moment, la commune a été mise en cause. C'était dangereux ...la commune [est] irremplaçable".* Et il précise *"surtout au moment où notre pays a besoin, plus que jamais, de resserrer le tissu social, que ce soit dans l'espace rural ou dans les quartiers de nos villes."*

Prenons acte de cette position. Je la partage.

Quant à l'intercommunalité, François Hollande ne souhaite pas une révolution en la matière.

L'intercommunalité peut s'affirmer, mais en respectant la légitimité des communes. Il reprend les mesures annoncées par le gouvernement précédent, notamment pour ce qui concerne la désignation des élus communautaires. *"Là encore, ma préférence va à un système de fléchage qui permettra aux citoyens de savoir, au moment du vote, quels seront les élus qui siégeront au Conseil communautaire sans avoir besoin d'un scrutin distinct de l'élection municipale."* a-t-il précisé.

### **Ainsi est confirmée, par le chef de l'Etat lui-même, la primauté de la commune sur toute autre structure locale.**

Il convient de noter également que le gouvernement n'entend pas supprimer les Départements auxquels sont attachés les Français et dont les prérogatives seront élargies.

En conclusion,

Si, de mon point de vue, communes et intercommunalité ont un avenir conjoint évident, il ne peut s'agir d'une révolution, mais bien plus d'une évolution pragmatique.

Il convient, à partir de ce constat audible par tous les élus républicains, de donner une place prépondérante dans nos futurs débats à 2 objectifs essentiels :

- d'une part, la mutualisation des moyens, ressources, voire même, des services au service de notre territoire
- et d'autre part, ouvrir un chantier pour corriger les insuffisances du système actuel, notamment celles qui découlent des compétences déjà transférées que partiellement.

Puisse également ce territoire être totalement à l'abri de toute tentative de gouvernance personnelle, sans aucune place dédiée à la démocratie pour que les élus de toutes tendances bâtissent ensemble, sans contraintes, un territoire solidaire pour les communes, ambitieux pour son attractivité économique et agréable pour ses citoyens.

### **Le pays de Quimperlé vaut bien cette "messe".**

**Texte publié le 27 octobre 2012**