

POUR OU CONTRE L'INTERCOMMUNALITÉ ?

PAR

Gilles de ROBIEN

*Député-maire d'Amiens,
Président du district d'Amiens*

et Jean-Christophe PARISOT

Docteur en Science Politique

Le phénomène intercommunal apparaît dans un Etat où l'on a longtemps cru que l'indépendance des communes était incontournable. Avec ses cinq cent mille élus locaux qui siègent dans trente-six mille communes, la France jouit d'une grande richesse démocratique. La dispersion des centres de décision risque parfois d'être source d'inefficacité. Pour y remédier plusieurs formules de fusion ont été imaginées mais depuis trente ans le nombre de fusions a été si faible qu'il a fallu envisager un nouveau système d'interdépendance-association à caractère évolutif pour que les communes apprennent à travailler plus souvent ensemble. Le cas de la Somme peut faire figure d'exemple puisqu'avec ses sept cent quatre vingt trois communes, ce département compte l'une des plus fortes densités de communes au kilomètre carré.

Etudier le "phénomène politico-administratif" que constitue l'intercommunalité ne doit pas leurrer l'observateur : c'est un phénomène hétérogène, lié à la pratique d'une dizaine d'année de décentralisation, un phénomène spécifique pour les élus que l'on ne peut comparer à une sorte de "cumul de mandats". Les élus sont largement favorables à l'intercommunalité et voient dans la région et les établissements publics de coopération intercommunale les deux structures de l'avenir.

La naissance du district du Grand Amiens semble montrer que l'intercommunalité peut être un outil efficace car elle est l'aboutissement d'un long et patient travail de contractualisation des politiques publiques locales (1),

qu'elle s'est faite sur mesure par les élus qui l'animent (2), qu'elle est en devenir permanent et que cette souplesse semble faire précisément sa force (3).

I. L'INTERCOMMUNALITÉ COMME RÉVÉLATEUR D'UNE MAÎTRISE DE LA PRATIQUE DE CONTRACTUALISATION DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'intercommunalité est d'abord une affaire de relations contractuelles entre collectivités avant d'être une autorité administrative autonome.

Les élus urbains, ruraux et rurbains de l'Amiénois étaient devenus conscients que sur un certain nombre de sujets, ils étaient obligés de travailler à plusieurs.

Le plan local de l'habitat, le plan intercommunal de l'environnement, le plan de déplacement urbain, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération, la charte de l'urbanisme commercial, la coopération pour la collecte, le recyclage et la revalorisation des déchets, la gestion des ressources en eau potable, les réseaux d'assainissement, etc., les élus cherchaient un cadre de concertation plus élaboré. La loi du 6 février 1992 a permis de passer d'une coopération de gestion (rigide) à une coopération de projets (souple).

En se prononçant pour l'intercommunalité, les dix-huit communes du district ont posé un acte fondateur d'une communauté de cent soixante neuf mille personnes. L'origine technocratique s'est vite estompée devant l'importance de la population concernée et la dimension humaine de l'intercommunalité s'est immédiatement traduit par la rapide prise en compte du district par les milieux associatifs.

Le district semble répondre à une réelle volonté des habitants des communes. Interrogés par l'institut BVA à la fin de l'an dernier sur les priorités que devraient avoir les maires pour 1996, les Français ont cité trois grandes points : l'emploi (20%), les transports et la circulation (20%) et la sécurité (10%).

Précisément, ce sont ces trois priorités qui constituent aujourd'hui les compétences fondatrices de nombreux districts (dont celui du Grand Amiens) :

- l'emploi et le développement économique,
- le développement des infrastructures autoroutières et l'organisation des transports collectifs,
- la modernisation du service d'incendie et de secours.

Ces trois objectifs montrent ainsi que le district n'est pas un outil technocratique désincarné mais au contraire une structure souple et imaginative au service des habitants. En investissant dans les infrastructures qui facilitent le transport (Rocade sud, Pénétrante ouest, échangeur A16-A29, abonnement usagers), le district se mobilise prioritairement en faveur de l'emploi et de la

circulation des habitants. En embellissant les entrées de ville, en construisant des pistes cyclables, ou en réorganisant la Société d'Economie Mixte des Transports Amiénois, le district se mobilise pour l'emploi et une meilleure circulation des hommes et des biens sur le territoire districel. Plus spectaculaire et novatrice, l'intégration du Plan Local d'Insertion par l'Economie donne depuis peu un volet social à une intercommunalité encore perçue comme technocratique.

Le district permettra à terme d'intensifier les relations entre la capitale régionale et l'Abbevillois, le Beauvaisis, le Saint-Quentinois. Les territoires de la Haute et de la Basse-Picardie sont appelés à contractualiser leurs développements respectifs. Le district pourra alors intensifier sa stratégie et mieux la défendre auprès des Pouvoirs Publics avec une légitimité plus grande.

Si l'on cherche à la définir, il ne semble pas possible d'assimiler l'intercommunalité à une "fusion" de communes. Par sa diversité sur le territoire national, ce n'est qu'une "confédération à géométrie variable". La souplesse est en effet la première qualité de l'intercommunalité. L'un des premiers résultats du district et non des moindres a été d'obtenir que plusieurs cantons de l'agglomération bénéficient désormais de la PAT favorables aux entreprises.

Avec ses cent soixante neuf mille habitants, l'intercommunalité amiénoise est la plus importante des vingt et une structures intercommunales que compte la Somme aujourd'hui (la plus petite étant la communauté de communes du Sud-Amiénois regroupant deux mille cinq cent habitants).

Au risque d'être un peu iconoclaste pour une lecture politico-administrative classique, nous devons considérer que l'intercommunalité reste pour une large part un phénomène quelque peu irrationnel : voici une structure qui rassemble élus de droite et de gauche, communes urbaines et rurales, communes micro-industrielles et cités-dortoirs, élus à la fois désignés par leurs conseils municipaux et élus au suffrage universel direct. L'intercommunalité n'est pas véritablement classable et pourtant elle semble déjà parée de tous les atouts de l'innovation administrative.

II. UNE INTERCOMMUNALITÉ HÉTÉROGENE ET POLYVALENTE

L'intercommunalité à Amiens traduit en effet un souci d'optimisation de la gestion de l'argent public. L'intercommunalité s'est faite "à la carte" autour de questions d'économies d'échelle : destruction des ordures ménagères, tarifs des équipements de la ville-centre, interventions des pompiers, ramassage scolaire... En période de crise, les élus recherchent eux aussi le meilleur service au meilleur coût. Les moyens d'une structure intercommunale dépendent de la taille des communes, de leur niveau de développement, de leur démographie mais surtout de la qualité des relations entre les élus, de l'application des nouvelles réglementations sanitaires.

Faire des choix politiques signifie faire des choix budgétaires. Le district du Grand Amiens permet de réaliser des économies d'échelle et de partager le coût des équipements collectifs. La fiscalité districale permet ainsi de surmonter les problèmes de la fiscalité locale avec ses écarts de taux de taxe professionnelle. Les communes dont le potentiel fiscal est faible et qui ont des taux d'impôt élevés ne pouvaient attirer les entreprises et les particuliers. L'intercommunalité atténue ces disparités en introduisant une fiscalité propre.

La moyenne des bases par habitant pour la taxe professionnelle est de 11 900 F dans le district du Grand Amiens (7600 F dans la Somme), ce qui nous permet d'avoir un taux de 1 (contre 1,93 en moyenne dans le département). De même, le taux de la taxe d'habitation est de 1,13 dans le district (contre 2,26 en moyenne dans le département). La part de l'impôt districale augmentera nécessairement là où l'intercommunalité prend corps avec un coût de fonctionnement faible mais des coûts d'investissement lourds.

C'est ainsi que la réflexion sur les nouvelles autoroutes, le péage, les pénétrantes ont stimulé le rapprochement des élus de communes différentes autour des mêmes problématiques concernant les sorties d'autoroute, le paysage, la circulation autour et au sein du district. Ce projet a obligé des élus qui ne se croisaient jamais aux réunions de travailler ensemble au sein des commissions. La circulation, l'environnement et tout ce qui touche l'écologie urbaine au sens large sont directement concernés par le travail du district.

Il est vrai qu'au niveau d'une structure intercommunale, la ville-centre dispose de services techniques et juridiques importants dont le rôle est fondamental au niveau de l'urbanisme réglementaire.

Le travail des élus n'a pas négligé la dimension identitaire de la naissance du district. Une grande fête symbolique, la création d'un logo, l'émergence d'un "esprit" district au sein des services, l'affichage de panneaux districaux rendent la nouvelle structure plus présente.

III. L'INTERCOMMUNALITÉ N'EST QU'UNE ÉTAPE DE NOTRE HISTOIRE POLITICO-ADMINISTRATIVE, ELLE RESTE EN DEVENIR

D'après ce que l'on discerne actuellement, il semble qu'à terme il y aura plusieurs types d'intercommunalités qui correspondront aux différents enjeux des communes "fédérées": le désenclavement (les districts ou communauté de communes jouant le rôle d'une DATAR locale), les loisirs (avec une meilleure information des activités et des transports à partager), la santé (avec l'observation de la santé, la lutte contre les pollutions, la prévention) et enfin les communications (avec le partage de bornes interactives, les télévisions de quartier, la formation à distance).

Ce partage de compétence est encore embryonnaire. Il préfigure un certain nombre de changements sociaux où les notions de ville-centre et de péri-

phéries seront dépassées. La pollution, la santé, la formation, les transports ignorent les frontières.

La notion de district est désormais entré dans notre quotidien : changement d'appellations des associations, transport en bus d'un point à un autre du district, colloque sur l'intercommunalité, publicité des décisions, débats au sein de l'assemblée districale rythment nos actions et influencent nos décisions. Le district atteint une sorte de maturité.

Certes les relations communes centre-communes périphériques préoccupent encore certains élus, mais les communes se sont engagées d'une manière pragmatique dans des réalisations concernant les transports en commun, les infrastructures, l'eau et l'assainissement. Ces projets relativisent ces appréhensions.

Aujourd'hui les ministères et les statisticiens parlent de plus en plus de "bassins de vie", "de solidarité de pays", "de pépinières d'entreprises". C'est une sorte de victoire de la géographie sur l'histoire.

Pour l'Etat et le Conseil régional, le district est désormais l'interlocuteur privilégié pour les dossiers du FEDER, du Contrat de Plan, du Contrat de Développement Urbain, du PACT, du FDL...

Lorsque le district coordonne l'aménagement de ses zones d'activités (Vallée des Vignes, Blanche Tâche à Camon, Pôle Jules Verne et Espace Industriel nord), met en place l'égalité des tarifs pour l'ensemble des habitants du district, étudie la gestion de l'eau en l'an 2000 et met en place le schéma départemental de traitement des déchets, aide les grandes entreprises à se développer (le district a rendu possible la création de deux cent nouveaux emplois depuis sa création), c'est l'ensemble des outils d'une politique d'aménagement du territoire qui entre en action.

Etre attentif aux aspirations de chacune des communes en respectant la volonté générale est certes un pari difficile.

Voilà la principale difficulté à laquelle sont confrontés les élus : l'arbitrage entre les finances d'aujourd'hui et les enjeux de demain. Cet arbitrage est le fruit du travail des soixante deux conseillers districaux qui respectent les avis et les positions de chacune des communes de la plus petite à la plus grande au sein de six commissions :

- Commission des études stratégiques
- Commission des infrastructures
- Commission environnement
- Commission de développement économique
- Commission des finances
- Commission transport

Les années qui viennent verront la physionomie du district changer à cause des problèmes liés à la santé et au traitement concerté du chômage. Les notions de ville-centre et de périphéries sont peu à peu dépassées.

Le district devra alors redéfinir un partenariat avec la CCI d'Amiens, le Comité d'Expansion de la Somme et les autres collectivités locales.

Le débat concernant l'élection des élus districaux au suffrage universel direct n'est quant à lui pas réaliste pour le moment et risquerait d'engendrer des contradictions entre la structure intercommunale et la commune. Le système actuel de délégation est en lui-même démocratique et permet de respecter le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre la commune et le district.

L'intercommunalité doit beaucoup à la décentralisation qui a multiplié le partage des blocs de compétence, les financements croisés, les contrats de développement, les subventions et les comités de pilotage en tout genre. Cette multiplication des procédures a favorisé le dialogue, la négociation, le partage de certaines compétences entre élus.

L'intercommunalité existe justement parce qu'on ne peut l'enfermer dans un cadre rigide. L'adaptabilité est sans doute l'origine et l'avenir de l'intercommunalité.

Avec la naissance du Grand Amiens et l'ouverture partielle de l'autoroute A 16 Paris-Amiens-Boulogne, la Picardie est déjà entrée dans une phase nouvelle de son développement. Le lobbying pour le troisième grand aéroport international, le traitement optimal des ordures ménagères, la montée en puissance du pôle logistique et d'Europamiens, l'extension du Plan Local d'Insertion par l'Economique constituent une seconde étape clé du district du Grand Amiens.

Le district cherche des réponses simples à des questions simples portant sur les transports, l'environnement et l'emploi. Son succès n'est pas seulement matériel mais humain. Les élus du district ont ainsi l'impression de partager un destin commun. Cette dimension humaine est essentielle pour comprendre l'histoire et le devenir de l'intercommunalité.