

Coopérer aujourd'hui n° 32

► Rodolphe Carlier (Gret)

Décentralisation et coopération intercommunale

Quelques réflexions à partir de l'exemple français d'administration territoriale

De nombreux pays du Sud sont engagés dans des politiques de décentralisation administrative. Celles-ci tentent de conjuguer plus grande proximité des citoyens et efficacité des moyens. Mais la délégation de responsabilités à un échelon local pose vite la question des façons de gérer les affaires relevant d'un espace qui déborde du territoire communal. La décentralisation amène à s'interroger sur l'intercommunalité et les formes institutionnelles que peut prendre la coopération entre communes sur des problèmes communs. Ce texte illustre cette problématique à partir de l'exemple français où les cas de coopération se sont multipliés dans les années 90, dix ans après la décentralisation de 1982.

Sommaire

SYNTHÈSE.....	3
I. POURQUOI S'INTÉRESSER À L'INTERCOMMUNALITÉ ?	5
II. 36 000 COMMUNES EN FRANCE : LE PARTICULARISME FRANÇAIS ET L'EUROPE	6
III. DÉCENTRALISATION ET INTERCOMMUNALITÉ	9
1. L'échelle introuvable : entre <i>optimum</i> territorial et démocratie locale	9
1.1 Des paroisses aux communes.....	9
1.2 La décentralisation de 1982	9
1.3 L'émergence de la question de l'intercommunalité	12
1.4 Le besoin d'une décentralisation rénovée	14
2. Les formes diverses de la coopération locale	17
2.1 Les communautés.....	18
2.2 Les structures associatives	21
IV. LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL : ENTRE AUTONOMIE FINANCIERE ET ÉGALITÉ DES TERRITOIRES	23
1. Les collectivités locales, acteurs financiers du développement	23
2. Égalité fiscale contre autonomie financière ?.....	25
CONCLUSION.....	28
BIBLIOGRAPHIE.....	29
Sites internet	30
Divers.....	30
LISTE DES SIGLES UTILISÉS.....	31

Synthèse

Dans les années 90, la thématique de la décentralisation administrative s'est imposée dans de nombreux pays du Sud. Face à des États délégitimés, appauvris par l'ajustement structurel, la décentralisation administrative est apparue comme un moyen de rapprocher l'État des citoyens, de stimuler des dynamiques de développement local.

Avec des choix politiques et institutionnels différents, de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest se sont engagés dans des politiques de décentralisation administrative, donnant à des collectivités territoriales de taille variable, des prérogatives variées mais importantes, en particulier dans les domaines des services de base, éducation, santé, assainissement, etc. Autour du débat sur la taille économique minimale pour assurer une viabilité de la commune se sont croisés d'autres débats : sur les modalités électorales, la tutelle administrative, les dotations financières, etc.

Territoire vécu, bassin économique, regroupement de populations permettant de financer des infrastructures et des services de base : quels que soient les critères privilégiés, la commune ne peut répondre à tous les enjeux. Le choix d'une unité territoriale donnée est pertinent pour certaines questions, et moins pour d'autres. Dès lors que l'on définit une unité territoriale, un niveau de collectivité territoriale, se pose la question de la façon de gérer ce qui ne relève pas de ce territoire, en particulier les espaces à cheval sur plusieurs communes, et les services qui justifient une échelle plus large, pour des questions d'efficacité. La décentralisation amène ainsi, presque mécaniquement, à se poser les questions d'intercommunalité. Elle amène aussi à se poser la question de l'autonomie financière des collectivités territoriales associée ou non à leur autonomie politique, car l'une peut aller sans l'autre (l'élargissement des compétences et l'accroissement des ressources locales liés à cet élargissement n'empêchent en rien une centralisation de la fiscalité).

Sans que ce soit un modèle à reproduire, le cas français permet de voir comment ces questions se posent, et la gamme des solutions institutionnelles qui ont été progressivement élaborées pour y répondre. Dix ans après les lois de décentralisation de 1982, on assiste à une explosion des formes de coopération intercommunales, de type fédératif, communauté d'agglomération, communauté de commune, etc., renforçant l'intercommunalité associative déjà existante depuis le XIX^{ème} siècle. Autour de ces formes de coopération intercommunale, et derrière les choix institutionnels, se nouent des enjeux techniques, certes, mais aussi, inévitablement, politiques et fiscaux ; des enjeux de démocratie locale aussi, puisque ces structures, qui bénéficient de transferts de compétences de la part des communes, sont dirigées par des exécutifs non directement soumis au suffrage des citoyens locaux.

I. POURQUOI S'INTERESSER A L'INTERCOMMUNALITE ?

Dans les années 90, la thématique de la décentralisation administrative s'est imposée dans de nombreux pays du Sud. Face à des États délégitimés, appauvris par l'ajustement structurel, la décentralisation administrative est apparue comme un moyen de rapprocher l'État des citoyens, de stimuler des dynamiques de développement local. Cet engouement partagé cachait, comme toujours, des visions différentes, selon les acteurs : la décentralisation pouvait être ainsi perçue comme un moyen de poursuivre l'affaiblissement de l'État et l'expansion du marché, comme un retour à une autonomie locale, voire aux entités précoloniales ; comme de nouveaux postes politiques pour des élites en mal de postes dans l'appareil d'État ; comme une opportunité pour l'État de se défaire de responsabilités qu'il n'arrivait pas à assumer sans pour autant transférer les ressources correspondantes ; comme une opportunité de reconstruire la légitimité de l'État sur un nouveau contrat social fondé sur des élites locales élues et redevables devant les populations, etc.¹.

Au-delà de ces débats, il n'est pas contestable que les politiques publiques, en particulier en Afrique de l'Ouest, étaient fondées sur des principes bien éloignés des réalités locales, que les équipements et services publics étaient le plus souvent bien mal gérés. Et que des élus ayant intérêt à développer leur territoire, fût-ce pour des enjeux électoraux ou de revenus fiscaux, peuvent promouvoir des politiques de proximité.

Avec des choix politiques et institutionnels différents, de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest se sont engagés dans des politiques de décentralisation administrative, donnant à des collectivités territoriales de taille variable, des prérogatives variées mais importantes, en particulier dans les domaines des services de base, éducation, santé, assainissement, etc. Autour du débat sur la taille économique minimale pour assurer une viabilité de la commune se sont croisés d'autres débats : sur les modalités électorales, la tutelle administrative, les dotations financières, etc. Alors qu'un pays comme le Mali, mettant l'accent sur l'espace vécu, faisait le choix de laisser les populations définir les contours des communes (aboutissant à une multiplicité de communes, parfois très petites), d'autres comme le Bénin choisissait de transformer les anciennes sous-préfectures en communes.

Territoire vécu, bassin économique, regroupement de populations permettant de financer des infrastructures et des services de base : quels que soient les critères privilégiés, la commune ne peut répondre à tous les enjeux. Le choix de l'unité territoriale est pertinent pour certaines questions, et moins pour d'autres. Dès lors que l'on définit une unité territoriale, un niveau de collectivité territoriale, se pose la question de la façon de gérer ce qui ne relève pas de cet espace :

- ce qui relève d'espaces dépassant les frontières de la commune, à cheval sur plusieurs communes (des espaces ruraux, des zones humides, des quartiers à cheval sur deux communes urbaines contiguës) ;

¹ Cf. les nombreux débats sur la décentralisation : FÉLIX J., 1996 ; GENTIL D. et HUSSON B., 1995 ; JACOB J.-P., 1997 ; LE MEUR P.-Y., 1999.

- ce qui, pour des questions d'efficacité et d'économies d'échelle, demande une masse critique suffisante, qui peut dépasser les communes de petite taille ;
- ce qui relève de politiques territoriales à échelle plus vaste (la planification de l'expansion urbaine sur des territoires ruraux, etc.).

La décentralisation amène ainsi, presque mécaniquement, à se poser les questions d'intercommunalité. De même que les communes ont à gérer leurs rapports avec les autres unités territoriales et de pouvoir (celles qui relèvent de pouvoirs coutumiers) et à trouver des modes de coopération², elles auront aussi, à des degrés variables, à gérer leurs relations de coopération avec les communes voisines.

Au-delà de ces questions fonctionnelles, ces coopérations comportent bien sûr des enjeux de pouvoir, des questions de démocratie et de proximité des citoyens. Diverses formes institutionnelles peuvent être imaginées pour répondre à ces différents enjeux.

Sans que ce soit le moins du monde le considérer comme un modèle à suivre, l'expérience française montre bien comment cette question de la coopération intercommunale s'est posée, historiquement, et comment la décentralisation de 1982, qui a donné un réel pouvoir aux maires, a suscité dix ans après de fortes dynamiques de coopération intercommunale. Elle montre la façon dont les différents enjeux techniques, politiques, démocratiques, se nouent derrière les choix institutionnels (et aussi, mais c'est un autre sujet, que l'ambiguïté de l'attitude de l'État face à la décentralisation, le transfert de pouvoir sans transfert fiscal correspondant, ne sont pas des spécificités africaines).

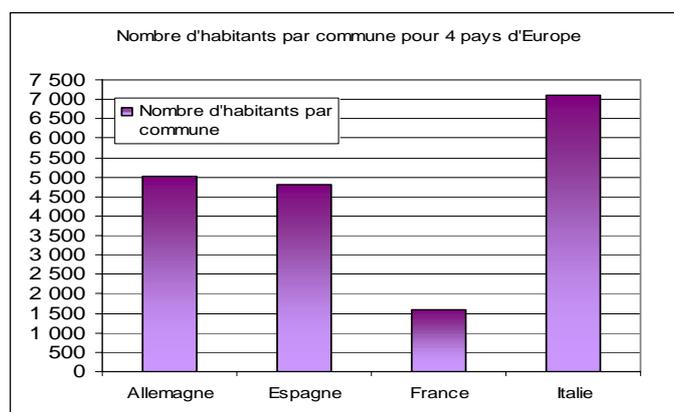
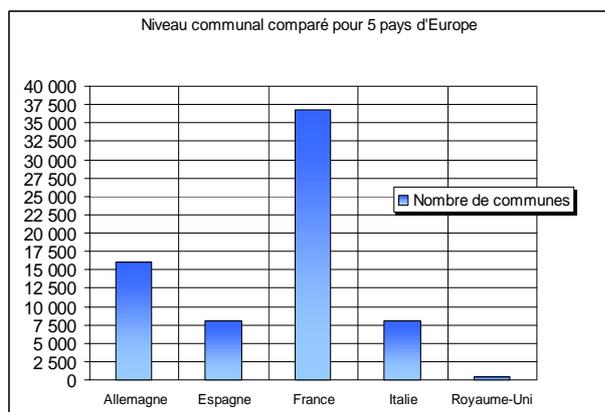
II. 36 000 COMMUNES EN FRANCE : LE PARTICULARISME FRANÇAIS ET L'EUROPE

Le particularisme français en matière de collectivités territoriales peut se résumer en une phrase :

Le nombre de collectivités territoriales françaises est supérieur à celui de tous les autres États communautaires réunis.

Cette situation est principalement due à l'échelon administratif le plus bas, celui des communes. Ainsi, pour 36 669 communes que compte la France, l'Allemagne réunifiée n'en recense qu'environ 15 000, l'Espagne et l'Italie 8 000 et le Royaume Uni seulement 454. De fait une commune française représente un nombre moyen de 1 600 habitants contre 5 000 en Allemagne ou en Espagne et 7 000 en Italie.

² Le pouvoir local en Afrique se caractérise en effet par son caractère éclaté entre de nombreux pouvoirs, issus des différentes périodes historiques, sans que les nouveaux aient établi une réelle hégémonie. Cf. BIERSCHENK et OLIVIER DE SARDAN (dir.), 1998.



Les deux assertions suivantes donnent un aperçu de l'ampleur de l'émiettement administratif français :

- presque 90 % des communes ne composent qu'un quart de la population française ;
- 2,5 % des communes françaises composent 50 % de sa population.

Strates démographiques	Nombre de communes	%	Nombre d'habitants	%
0 à 500 habitants	21 038	57,4%	4 694 522	8%
500 à 2 000 habitants	10 900	29,7%	10 532 582	17%
2 000 à 3 500 habitants	1 994	5,4%	5 236 198	9%
3 500 à 5 000 habitants	813	2,2%	3 370 462	6%
5 000 à 10 000 habitants	1 003	2,7%	6 740 852	11%
10 000 à 50 000 habitants	802	2,2%	15 648 408	26%
50 000 à 100 000 habitants	82	0,2%	4 935 267	8%
> 100 000 habitants	37	0,1%	9 088 113	15%
	36 669	100%	60 246 404	100%

En fait, avec peu ou prou le même nombre de communes depuis le XIX^{ème} siècle, cette disproportion s'est aggravée du fait de l'urbanisation continue de la France, en sorte que le nombre de communes inférieures à 500 habitants n'a fait que croître au cours du temps.

Cette caractéristique française a souvent été présentée comme une stratégie pour l'État central de mieux « diviser pour régner ». Elle peut être inversement vantée comme la multiplication d'un échelon de base essentiel dans l'apprentissage et l'exercice de la citoyenneté. Il résulte de cette histoire que la France n'a pas opéré de fusion autoritaire des communes, comme l'ont fait l'Italie, l'Allemagne, la Grande-Bretagne la Belgique ou le Danemark dans les années soixante et soixante-dix. De plus cet émiettement n'a pas toujours été compensé par le développement de structures intercommunales, elles aussi multiples, qui se sont empilées au-dessus des collectivités communales de base.

À ce particularisme, s'en ajoute un autre, à savoir l'absence de hiérarchisation administrative entre niveaux de collectivités³ qui induit en France une « construction en niveaux parallèles » et non une imbrication des collectivités.

L'exemple des autres pays européens

• *Le modèle de coopération institutionnelle : France, Belgique, Espagne, Pays-Bas*

Dans tous ces pays, ressort avant tout la volonté que ces formules de coopération n'apparaissent pas comme étant susceptibles de se substituer aux communes. Ce sont des États qui ont une tradition de coopération volontaire souvent ancienne et qui ont tous réalisé une réforme de portée générale de la coopération intercommunale au cours des dernières années. En Espagne, les groupements volontaires de communes sont possibles depuis une loi du 8 janvier 1845. À la même époque, en Belgique, ont été adoptées des dispositions législatives telles que la loi communale de 1836 qui prévoit la répartition entre communes des dépenses obligatoires. La loi du 1er mars 1922 relative à l'association des communes a, par la suite, longtemps constitué la charte de l'intercommunalité. En France, le syndicat à vocation unique a été institué par une loi du 22 mars 1890. La possibilité de coopérer a été donnée aux administrations municipales néerlandaises par une loi de 1931.

• *Le modèle de fusion : Allemagne, Royaume-Uni, pays scandinaves, Grèce*

Ces pays se situent traditionnellement plutôt en Europe du Nord-Est et ont en commun d'avoir échappé à l'influence directe du modèle napoléonien. Ils se rattachent à une conception moins hiérarchique de la société et des institutions politiques que les pays du Sud. Ce sont aussi des pays plus industrialisés et à densité plus forte. Le nombre des autorités locales au Royaume Uni a été largement réduit (on ne compte plus que 454 municipalités). Le nombre des communes allemandes est passé d'environ 25 000 avant la réunification à 8 414 (14 308 après la réunification). Celui des communes danoises de 1 000 à 275, des communes suédoises de 1 037 à 289. La Grèce a rejoint récemment ce groupe de pays, par une loi de 1997.

• *Les États n'ayant pas modifié leurs structures mais où la coopération a été plus tardive ou demeure encore embryonnaire : Portugal, Italie, Finlande*

La constitution portugaise prévoit la possibilité pour les communes de se constituer, en association ou en fédération, pour la gestion d'intérêts communs. Les associations de communes sont des personnes morales de droit public, gérées par des assemblées intermunicipales. En outre, une législation de 1991 a créé l'aire métropolitaine (Lisbonne, Porto). En Italie, malgré le nombre de communes (8 104), la coopération semble avoir du mal à prendre son essor. Le concept d'aire métropolitaine a également été introduit. D'autres structures de coopération existent : les communautés de montagne (collectivités locales de plein droit constituées sous forme d'associations de communes) et les syndicats de communes (pour la gestion de services publics) ou encore des unions de communes créées en prévision d'une fusion. En Finlande, 452 communes participent à 252 organes de coopération. La coopération apparaît comme un substitut ou peut-être comme une voie de définition d'un deuxième niveau décentralisé, les six provinces actuelles ne correspondant qu'à un découpage purement administratif.

³ Aucun des échelons administratifs territoriaux n'est sous la tutelle de celui qui l'englobe géographiquement.

III. DECENTRALISATION ET INTERCOMMUNALITE

La décentralisation d'une part, l'intercommunalité de l'autre, peuvent apparaître comme deux problématiques séparées, traitées par des lois différentes à des périodes diverses. Il n'en reste pas moins que les deux sont liées parce que, d'une part y est omniprésente la question du rapport du pouvoir local au pouvoir central (et *vice-versa*), d'autre part s'y exerce un mouvement de balancier entre l'échelle de gestion technique optimale et celle de la meilleure intégrité citoyenne. Et si l'intercommunalité était jusqu'alors présentée comme une réponse de l'État à l'éparpillement administratif, l'histoire récente de l'intercommunalité en milieu urbain révèle inversement une tendance du pouvoir local à rechercher les moyens de son autonomie face au pouvoir central.

1. L'échelle introuvable : entre *optimum* territorial et démocratie locale

1.1 Des paroisses aux communes

Si les provinces de l'Ancien Régime n'ont pas survécu à la Révolution et si les départements sont une création de l'Assemblée Constituante de 1789, les communes ont été créées selon le principe d'une municipalité « par ville ou par paroisse » reprenant la répartition paroissiale de l'Ancien Régime et entérinant l'existence de 44 000 municipalités⁴. Dès cette époque, les débats sont importants sur la forme administrative de la République. Condorcet proposait la création de 2 000 communes ; Thouret et Seyes défendent l'idée d'une organisation rationnelle de 9 communes par canton, eux-mêmes regroupés par 9 au sein de 81 départements carrés et de superficie identique. Ces 6 561 communes de 3 lieues de côté seront repoussées sur l'intervention de Mirabeau, préférable à la répartition traditionnelle et effective de la population sur le territoire national.

Les départements seront aussi l'occasion de débats et la proposition de Seyes et Thouret sera retenue en la création de 83 entités dont la taille et le nombre permettent de se rendre à cheval à partir du chef-lieu en une journée jusqu'au point le plus éloigné. Leur création intervient le 22 mars 1790. Cette configuration ne sera désormais plus remise en cause, et le nombre augmentera seulement à la suite d'annexion territoriale (jusqu'à 134 départements sous le Premier Empire) et par la réorganisation de la région parisienne en 1964.

Le terme région est une invention tardive et n'apparaîtra qu'au début du XX^e siècle, dans l'arrêté du 25 avril 1919 dans le cadre du regroupement des chambres de commerce départementales autour de « conseils régionaux » des élus consulaires. En 1964 seront mis en place les Coder (Commissions de développement économique régionales), instances de concertation regroupant élus locaux, socioprofessionnels et personnes qualifiées, ainsi qu'instituée la fonction de préfet de région.

1.2 La décentralisation de 1982

Qu'un préfet destitue un maire, qu'il n'existe pas de région dont le président est élu indépendamment du pouvoir central, ou encore qu'il ne puisse y avoir de fonctionnaire salarié d'une commune, tout cela semble relever d'un autre âge. Tout cela cependant était la situation fran-

⁴ Ce nombre sera ramené à moins de 40 000 au XIX^e siècle.

çaise il y a à peine plus de vingt ans, avant la loi de décentralisation du 2 mars 1982, communément appelée loi Defferre. Suivie par d'autres lois durant ces vingt dernières années, l'administration territoriale française a connu, au gré des alternances politiques, une véritable et néanmoins tranquille révolution.

La suppression de la tutelle administrative

Jusqu'à cette date encore récente, les collectivités et leurs élus étaient placés sous la tutelle de l'État, de sorte que son représentant, le préfet, avait tout pouvoir pour y annuler les délibérations des collectivités locales, voire même de destituer un maire et ses adjoints et de dissoudre un conseil municipal. Ainsi, la première « révolution » de la loi du 2 mars 1982 est de rendre exécutoires de plein droit les délibérations et actes des autorités locales, à la double condition cependant d'avoir été publiés et transmis au représentant de l'État. Mais ce dernier ne dispose désormais, pour les actes qu'il reçoit, que de la possibilité de saisir le tribunal administratif pour contester l'acte administratif. Il est ainsi placé dans la position d'un administré. De plus, ce même préfet doit préalablement informer l'autorité locale de ses intentions, et ce afin d'empêcher le recours en justice et de faciliter le dialogue préalable.

Le transfert de l'exécutif aux départements et aux régions

La loi du 2 mars 1982 a permis de transférer aux élus des conseils départementaux et régionaux l'exécution de leurs propres décisions. Ainsi, auparavant, le préfet, aidé par les services déconcentrés de l'État, était l'organe exécutif du conseil général, de sorte que ce dernier (bien qu'existant depuis le XIX^e siècle) n'avait souvent qu'un rôle honorifique et de représentation. Le département devient ainsi une collectivité totalement distincte de l'État et le président du conseil général en assure la présidence, tout comme il prépare et exécute les délibérations de son conseil.

La région reconnue comme collectivité territoriale

De même que pour le département, la région se voit transférer la fonction exécutive, mais à cette occasion elle devient surtout une véritable collectivité territoriale, ce qu'elle n'était pas auparavant. En effet jusqu'alors, la région n'était qu'une circonscription à vocation économique jusqu'en 1972, puis à partir de cette date, de simples établissements publics au nombre de 72.

Si la loi de 1982 est la grande réforme de l'administration française, plusieurs autres lois viendront compléter ce processus, notamment dans la définition des transferts de compétences. Ce transfert peut être résumé en trois grands pôles de responsabilités :

- la région a la charge du long terme : cela couvre la planification économique, mais aussi la programmation des équipements, en passant par la formation professionnelle ;
- le département est la collectivité gestionnaire, plutôt tournée vers les services (aides et actions sociales, gestion des collèges, transport scolaire hors périmètre urbain, etc.) ;
- la commune est l'administration de proximité et de contact : à elle les services quotidiens en prise directe avec les habitants tels que les écoles maternelles, l'urbanisme, les bibliothèques, etc.).

Mais derrière ce schéma idéal, s'enchevêtre tout un réseau de compétences entre les collectivités, d'autant que le manque de ressources de certaines collectivités territoriales les oblige à se décharger de leur compétence dévolue. Ainsi, Les départements et les régions interviennent de plus en plus dans le financement de la politique de la ville, et de nouveaux enjeux, telle la

politique de l'environnement, ne sauraient être mis en œuvre sans le concours de tous les acteurs. Aux échelons traditionnels s'ajoute en outre celui de l'Europe, dont les directives s'imposent à tous.

Enfin en 1983 et 1984, se crée et se précise, à travers une réforme globale de la fonction publique, le statut de « fonctionnaire territorial ». Désormais, trois statuts de fonctionnaires se côtoient : Les fonctionnaires d'État, les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires d'établissements hospitaliers. Il existe donc un statut relatif à la fonction publique territoriale, non seulement applicable aux collectivités territoriales, mais également aux offices publics d'HLM, et aux organismes de coopération intercommunale ; c'est plus de 1 300 000 fonctionnaires qui travaillent ainsi non plus aux services de l'État, mais d'une pluralité d'employeurs (au moins 37 000, sans les établissements publics locaux).

Compétences	Commune	Département	Région
Action sociale	<ul style="list-style-type: none"> Établissement des demandes Prestations facultatives (bureaux municipaux d'hygiène) 	<ul style="list-style-type: none"> Aide à l'enfance Protection maternelle Hébergement personnes âgées Service social Prévention sanitaire 	
Enseignement	<ul style="list-style-type: none"> Enseignement primaire 	<ul style="list-style-type: none"> Collèges 	<ul style="list-style-type: none"> Lycées Établissements d'éducation spéciale
Économie et développement local	<ul style="list-style-type: none"> Aides indirectes Aides directes, complémentaires Chartes intercommunales d'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> Aides indirectes Aides directes complémentaires Équipement rural 	<ul style="list-style-type: none"> Pôles de recherche Développement économique Aides directes et indirectes Aménagement du territoire Contrat de plan avec l'État Parc naturel régional
Transports	<ul style="list-style-type: none"> Urbains 	<ul style="list-style-type: none"> Non urbains Plan départemental des transports Transports scolaires 	<ul style="list-style-type: none"> Liaisons d'intérêt régional Voies navigables Trains express régionaux

Urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> • Schémas directeurs • Plan local d'urbanisme • Autorisations d'occupation des sols (dont permis de construire) 		<ul style="list-style-type: none"> • Schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Distribution en eau potable • Assainissement • Collecte et traitement des ordures ménagères 		<ul style="list-style-type: none"> • Protection de l'environnement • Collège du patrimoine et des sites
Voirie	<ul style="list-style-type: none"> • Routes communales • Ports de plaisance 	<ul style="list-style-type: none"> • Routes départementales • Ports maritimes de pêche et de commerce 	
Formation professionnelle et apprentissage		<ul style="list-style-type: none"> • Avis des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> • Formation professionnelle des jeunes • Actions de formation des moins de 26 ans • Fonds régional de l'apprentissage et de la formation
RMI	<ul style="list-style-type: none"> • Commission locale • Financement facultatif 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation obligatoire • Institution d'un fonds d'aide aux jeunes en difficulté • Conseil départemental d'insertion 	<ul style="list-style-type: none"> • Financement facultatif
Logement	<ul style="list-style-type: none"> • Programme local de l'habitat (action en faveur des mal-logés) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil départemental • Avis sur les aides de l'État • Plans pour le logement des défavorisés 	<ul style="list-style-type: none"> • Aides complémentaires

1.3 L'émergence de la question de l'intercommunalité

Longtemps, la seule justification de l'intercommunalité, concédée par le pouvoir central, résidait dans la notion d'*intérêts intercommunaux*, héritée du XIX^e siècle⁵. Le syndicalisme intercommunal n'était possible jusqu'en 1959, qu'à condition que les communes apportent la preuve d'une convergence d'intérêts les amenant à se grouper. La commune étant considérée comme le territoire de base d'une collectivité politique, toute expansion pouvait apparaître comme une atteinte à cette intégrité citoyenne. Mais le processus de décentralisation a rendu plus prégnant la question de l'*optimum* territorial car le transfert progressif des compétences, et notamment celui dévolu aux communes, ainsi que la nécessité pour l'État d'avoir de véritables relais dans la mise en œuvre de ses politiques sectorielles, a relancé les débats sur les périmètres adéquats de l'échelon territorial de base.

⁵ Notamment par l'introduction des réseaux d'adduction d'eau dont le maillage dépassait les limites communales et reliait les communes entre elles.

La loi de renforcement et de simplification de 1999 a permis un développement spectaculaire de l'intercommunalité tant en zone urbaine qu'en zone rurale. De plus, la loi Chevènement a modifié profondément les enjeux financiers et fiscaux de l'intercommunalité par le renforcement de la notion d'intégration fiscale, d'unicité des taux (grâce notamment aux aides incitatives à la mise en place de la Taxe professionnelle unique) et de corrélation entre transfert de compétence aux EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale) créés et bonification des dotations de l'État.

Au final, et en l'espace de moins d'une décennie, la population touchée par **l'intercommunalité à fiscalité propre est passée de 11 à près de 40 millions d'habitants** et elle concerne aujourd'hui près de 2 000 groupements contre environ 300 en 1992.

1.4 Le besoin d'une décentralisation rénovée

Les nouveaux enjeux de la décentralisation

Les profonds bouleversements qu'ont permis la décentralisation et le renforcement des coopérations intercommunales se sont cependant réalisés sans jamais remettre en cause la carte des collectivités territoriales. Il semble même qu'au nom du « pragmatisme juridique » à la française, le paysage institutionnel se soit considérablement compliqué, d'une part par la création d'une entité supplémentaire qu'est la région, d'autre part par la multiplication des EPCI à l'échelle infradépartementale. Le système français peut donc être décrit comme un empilement très complexe de structures, dont la France, pour certaines, ne peut plus se payer le luxe.

■ La question démocratique

Le double succès des lois de décentralisation et de la loi Chevènement sont néanmoins souvent présentés comme ayant été obtenu au détriment du citoyen. Si la décentralisation a renforcé le poids des élus et des « notables », les lois sur l'intercommunalité ont achevé de déposer le citoyen du contrôle de l'action publique locale. En résumé, les citoyens exercent leur contrôle sur des communes de plus en plus vidées de leur substance puisque ayant transféré leur compétence à des groupements de communes, eux-mêmes formés et développés en marge des citoyens, comme un dévoiement du suffrage universel.

Pour cette raison, de nombreuses voies s'élèvent pour réclamer l'élection au suffrage universel direct des EPCI (Établissements public à caractère industriel et commercial) que sont les communautés d'agglomération et des communautés de communes. Il existe cependant de grandes réticences à cette évolution, d'une part parce qu'une telle disposition reviendrait à ériger les EPCI en véritables collectivités territoriales, ce qui entraînerait pour certains le « dépérissement » des communes, d'autre part parce qu'une telle initiative aurait des conséquences nationales, notamment dans les modifications du collège électoral qu'entraînerait une telle mutation. Les recommandations du rapport Mauroy sur l'acte II de la décentralisation vont dans le sens d'une plus grande démocratisation des EPCI, en souhaitant qu'à l'horizon 2007 les conseils intercommunaux soient élus au suffrage universel direct, mais selon un mode de scrutin empruntant une voie médiane, inspiré des principes de la loi dite « PLM » (Paris Lyon Marseille), c'est-à-dire en inscrivant l'élection des conseillers communautaires dans les limites d'une circonscription unique.

■ La question institutionnelle

La « révolution intercommunale » qui devrait aboutir à conforter d'ici à dix ans à un « maillage » du territoire autour de quelques milliers de communautés de communes, de 130

communautés d'agglomération et d'une vingtaine de communautés urbaines, marquera inévitablement de son empreinte l'ensemble du paysage institutionnel local. Et c'est en premier lieu le rôle du département qui s'en trouve transformé. Face à des entités plus vastes et disposant de plus de moyens, son rôle apparaît d'ores et déjà comme de plus en plus remis en cause. Les défenseurs des départements répliquent d'une part que cette collectivité est l'échelle idéale en matière de social, de culture ou pour les équipements, d'autre part que la superposition de trois niveaux de collectivités est en définitive assez proche des situations étrangères comparables ; enfin que celui-ci reste, au moins actuellement, le niveau privilégié d'organisation des services de l'État. Surtout, supprimer le département constituerait un véritable séisme politique dont aucun homme politique ne semble prêt à en assumer la responsabilité.

Enfin, les EPCI ne sont pas exempts de reproche dans leur mode de fonctionnement interne, leurs élus se comportant parfois comme les seuls porte-parole de leur commune d'origine contre l'intérêt communautaire ; cette situation ferait persister des logiques de simples saupoudrages des deniers publics commune par commune et générerait des surcoûts financiers, contraires à l'objectif initial de rationalisation économique de l'intercommunalité.

■ La question financière

Plusieurs facteurs plaident pour une réforme profonde du mode de financement des collectivités territoriales :

- la complexité des compétences et souvent leur enchevêtrement a entraîné une concurrence entre des services déconcentrés de l'État et des services territoriaux dans la fourniture d'aides diverses. Cela a abouti trop souvent à une utilisation peu optimale des deniers publics ;
- le développement des EPCI à fiscalité unique et l'abandon de compétences à ces structures rend d'une part illisible, d'autre part moins contrôlable pour le contribuable l'affectation des ressources communales ;
- la vétusté des valeurs locatives de base servant au calcul des taxes et conséquemment la profonde inégalité engendrée par les impôts locaux, parce que déconnectés des réelles capacités contributives des foyers (taxe d'habitation) et des entreprises (taxe professionnelle) ;
- la recentralisation de la fiscalité en œuvre sous le gouvernement Jospin a conduit de fait les communes à réduire leurs marges de manœuvre (notamment en matière d'emprunt) et leur capacité d'investissement, alors que s'engage parallèlement une relance de la décentralisation par une grande autonomie politique.

Les différents modèles d'échelle territoriale

Le modèle « Gargantua »

L'administration territoriale française a toujours été conçue sur le mode de l'intégration verticale, les pouvoirs locaux s'échelonnant les uns les autres, avec pour chacun des compétences spécifiques et hiérarchisées. D'aucuns, et notamment les maires des grandes villes et des agences d'urbanisme font la promotion d'institutions supracommunales « attrape-tout », exerçant, sur un vaste territoire, une réunion de compétences arrachées aux communes mais aussi aux autres collectivités territoriales. Selon une conception plus politique, il ne s'agit pas seulement de la seule recherche d'un *optimum* dimensionnel, mais d'une rupture avec l'intégration verticale des administrations par la promotion d'un gouvernement local à la ma-

nière britannique. En effet, un tel mode de gouvernement d'agglomération induit nécessairement une autonomie accrue des grandes villes, cumulant les compétences communales, départementales voire régionales sur leur territoire : seuls demeurerait comme interlocuteurs des équipes municipales les services de l'État, considérablement amoindris évidemment, face à des organismes puissants, disposant des moyens de leur autonomie. La bonne échelle territoriale est moins pensée en termes techniques ou financiers qu'en termes politiques, tout en incluant un choix de dimensionnement propice à des économies d'échelle. Dans une configuration de type « Gargantua », l'échelon intermédiaire que constituent les départements peut paraître caduc, l'institution supracommunale ou plutôt infradépartementale s'emboîtant plus facilement dans un territoire élargi qu'est la région.

Le modèle « public choice »

À cette conception britannique de l'*optimum* territorial s'oppose celle que les Américains qualifient de *public choice*, soit l'éclatement des agglomérations en communes concurrentes, donnant à l'espace urbain des aspects fortement contrastés, autant par le type d'activité, le type de population, voire le « style » d'exercice du pouvoir local. Dans une recherche de concurrence parfaite, si la demande constituée par les citoyens est multiple, il est nécessaire que soit multiple également l'offre politique locale, d'où la justification du morcellement territorial. Les citoyens, dans cette perspective seraient à même de voter « avec leurs pieds », changeant de commune au sein d'un marché politique d'agglomération dont la diversité serait garantie par l'éclatement. Dans le système américain, la régulation est assurée depuis Washington par les programmes fédéraux, incitant les collectivités de base à prendre position sur les orientations nationales.

Le modèle français à la croisée du Gargantua et public choice

Le modèle français d'intercommunalité est à mi-chemin de ces deux conceptions extrêmes, comme en oscillation entre le « *morcellement consumériste des agglomérations* » et leur « *unification totalisante* ». Il constitue un modèle possible d'équilibre entre un principe général d'intégration verticale (hiérarchie des administrations) et horizontale (circulation des élites administratives d'un segment administratif à un autre). Ainsi, si la fragmentation du territoire français est propice à une logique de concurrence entre communes sur le modèle du « *public choice* » et si cette compétition entre collectivités locales de même échelon et entre les échelons de collectivités locales est fréquente, se développent tout autant de fortes relations de coopération cherchant à constituer des « *Gargantua* » territoriaux.

Mais la question de l'*optimum* territorial ne se résume pas à la seule question de l'échelle dimensionnelle ; ainsi si le pouvoir central a pu longtemps apparaître comme soucieux de ne pas voir émerger des contre-pouvoirs territoriaux, l'investissement progressif de ce même pouvoir central et de ses services dans l'aménagement urbain l'a peu à peu obligé à trouver des formules d'intercommunalité pertinente pour créer des économies d'échelle et des commodités purement sectorielles. Mais cette recherche de territoires plus vastes ne vise pas spécifiquement à l'émergence d'un pouvoir local (*local government*) ; inversement, si les élus locaux peuvent eux souhaiter voir se constituer de véritables territoires politiques, cette revendication émane principalement des maires de grandes communes, et non des élus de petites collectivités locales, soucieux eux de ne pas perdre leur autonomie politique sur des espaces fragmentés.

La question de l'*optimum* territorial renvoie donc à d'autres problématiques d'ordre politique, qui dépassent le seul souci du dimensionnement spatial. S'agit-il donc de définir des territoires pertinents comme relais de l'action de l'État ou de véritables *local governments* ? De même, dans un cas comme dans l'autre, est-il préférable de faciliter sur un territoire un mode gouvernemental ou un modèle de gouvernance, dont le pouvoir politique ne serait qu'un acteur décisionnel parmi d'autres ?

Gouvernement ou gouvernance de l'espace local : Bordeaux vs Toulouse

Bordeaux a opté pour une Communauté urbaine (la CUB), tandis que l'agglomération toulousaine semblait dans le même temps s'enliser dans des querelles de clochers sans parvenir à créer son propre EPCI. Très rapidement, la logique technique a permis à l'agglomération bordelaise de connaître une phase de croissance et de modernité forte, pendant que l'agglomération toulousaine voyait la plupart de ses dossiers bloqués, autorisant notamment un développement anarchique de l'urbanisation. Mais peu à peu la communauté urbaine de Bordeaux se trouve progressivement empêchée de fonctionner par la revendication égalitaire. Cette revendication portée par les communes oblige ainsi l'institution d'agglomération au saupoudrage de ses finances de manière strictement proportionnelle à la population de chaque commune qui la compose. Inversement, la faiblesse structurelle de l'agglomération toulousaine, soumise à une fonction politique éclatée pourrait constituer aujourd'hui, paradoxalement, un atout : l'agglomération toulousaine ne dispose pas de centre politique, elle est polycentrique, ce qui oblige les acteurs techniques à une démultiplication des négociations avec les élus, à trois niveaux au moins : le niveau communal, le niveau intercommunal et l'échelle de l'agglomération, *via* le schéma directeur, le syndicat des transports ou le contrat de ville. Peu à peu, ce qui peut apparaître comme une perte de temps aux yeux de la plupart des acteurs techniques, y compris les services de l'État, peut constituer en fait un gain politique. L'agglomération toulousaine peut ainsi voir coexister à différentes échelles, des regroupements intercommunaux de toutes natures, sans que leur somme ne coïncide entre eux, mais pour lesquels, à travers le schéma directeur ou le contrat de ville (sous la régulation de l'État) existent des instances de rencontre entre ces organismes de coopération intercommunale.

2. Les formes diverses de la coopération locale

La loi Chevènement de 1999 sur l'intercommunalité rappelle en tout premier les deux formes que peuvent prendre les coopérations intercommunales :

- la forme fédérative, qui tend à regrouper des communes autour d'un projet de développement local et d'aménagement du territoire et dont les ressources sont assurées par la fiscalité directe locale propre à l'établissement créé pour l'occasion ;
- la forme associative qui permet aux communes de gérer ensemble des activités ou des services publics et dont les ressources proviennent des contributions budgétaires des communes membres.

Il existe ainsi en France, tout un arsenal juridique, administratif et opérationnel permettant des actions communes dans un cadre intercommunal. Cet arsenal est à la mesure des besoins divers que recouvre l'intercommunalité, de l'importance des populations concernées aux objectifs poursuivis.

2.1 Les communautés

La communauté de communes

La communauté de communes instituée par la loi de 1992 est une forme de coopération adaptée pour le milieu rural et semi-urbain ; elle-même issue du principe des anciens districts, sa forme fut renouvelée par la loi de 1999. La communauté de communes est un EPCI qui regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Sa création s'effectue en deux étapes :

1. le représentant de l'État fixe le périmètre de la coopération intercommunale soit à sa propre initiative, soit dans les deux mois suivant l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux ;
2. la création intervient dans les trois mois après accord des conseils municipaux des communes intéressées au sein du périmètre fixé. L'accord doit cependant être obtenu par au moins la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, ou par les deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population.

Les compétences attribuées aux communautés de communes sont pour deux d'entre elles obligatoires, à savoir :

1. aménagement de l'espace ;
2. actions de développement économique.

Une autre compétence doit être exercée par la communauté de communes au choix parmi quatre blocs suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- création aménagement et entretien de la voirie ;
- construction et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et éducatifs (pré et élémentaires).

Le financement des communautés de communes provient des transferts de ressources fiscales (taxes foncières, d'habitation et professionnelles, ou taxes de zone ou TPU⁷ et taxes diverses selon les compétences), mais aussi des revenus et des biens propres à l'EPCI, des subventions (État, région), ainsi que de nouvelles dispositions concernant l'éligibilité de la commune à une dotation d'intercommunalité plus élevée (DGF⁸), sous réserves de satisfaction à certains critères (mise en place de la TPU, seuil démographique, blocs de compétences obligatoires).

La communauté d'agglomération

Instituée par la loi de 1999, la communauté d'agglomération est un EPCI qui forme un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants (le seuil ne s'applique pas si la communauté comprend le chef-lieu du département). L'arrêté de création fixe le siège. Le périmètre peut être identique à celui d'un département. Il peut également s'étendre sur plusieurs départements. La communauté est constituée selon les procédures analogues à celles instituant les communautés de communes.

⁷ Taxe professionnelle unique.

⁸ Dotation globale de fonctionnement.

Les quatre compétences obligatoires de la communauté d'agglomération sont :

- l'aménagement de l'espace ;
- les actions de développement économique ;
- l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ;
- la politique de la ville.

Auxquelles doivent être transférées au moins trois des cinq compétences optionnelles suivantes :

- création aménagement et entretien de la voirie communautaire/parcs de stationnement ;
- assainissement ;
- eau ;
- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- construction, aménagement, entretien d'équipements culturels, sportifs et éducatifs communautaires.

Les ressources de la communauté d'agglomération proviennent :

- des ressources fiscales (TPU en complément, une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières, une taxe d'enlèvement des ordures ménagères) ;
- les revenus et ses biens ;
- des subventions et dotations des collectivités territoriales et de l'État (dotation d'intercommunalité) ;
- des produits (dons et legs, taxes redevances contributions pour les services assurés, emprunts, etc.

La communauté urbaine

La communauté urbaine fut instituée dès 1966 après l'échec des districts urbains. Elle concernait les villes de plus de 50 000 habitants (abaissé à 20 000 avec la loi de 1992) ; la loi Chevènement a quant à elle institué la communauté urbaine comme mode de coopération intercommunale de droit commun pour les ensembles agglomérés d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500 000 habitants et aux EPCI qui regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, qui forment un ensemble de plus de 500 000 habitants. Les communautés urbaines sont proches d'une fusion de communes, à la fois tant leurs règles de fonctionnement sont analogues à celles des communes et à la fois par l'étendue de leurs compétences. Ainsi, la communauté exerce au lieu et place des communes membres les compétences fixées par la loi dans six blocs. Les anciennes communautés peuvent décider d'exercer ces nouvelles compétences :

- développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- aménagement de l'espace ;
- équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ;
- politique de la ville dans la communauté ;
- gestion des services d'intérêt collectif ;
- protection, mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

Les ressources fiscales de la communauté urbaine proviennent, soit :

- de plein droit ou après choix du produit de la TPU (avec en complément possible une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières) ;
- du produit des impôts directs (taxes foncière, d'habitation et professionnelle ou taxe professionnelle de zone si les communautés urbaines ont opté pour ce régime avant la loi) ;
- du produit des taxes correspondant aux compétences transférées ;
- du produit du versement destiné aux transports en commun.

À ces recettes s'ajoutent celles qui existaient antérieurement à la loi (attribution DGF, taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

Un nouvel acteur intercommunal : le pays

La notion de « pays » émerge des dynamiques de développement local lancées dans les années 70 autour de la volonté d'acteurs divers (élus, responsables associatifs, entrepreneurs) de contribuer à redynamiser des territoires en marge ou en déclin, autour d'une identité propre, et de mobiliser l'ensemble des acteurs autour de cet objectif. La notion de « pays » renvoie à un espace d'identité, où les populations se sentent avoir des choses en commun, qui peut correspondre à un territoire naturel ou historique, indépendamment des découpages administratifs.

Cette notion a connu ensuite une reconnaissance légale. C'est en 1995 qu'à travers une loi conçue par Charles Pasqua que le concept de « pays » a été juridiquement reconnu. Prolongés, confortés et précisés en 1999 par la LOADT (Loi d'orientation et d'aménagement du territoire), dite loi Voynet, les pays deviennent des « territoires » ayant 1/ une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale 2/ une communauté d'intérêts économiques et sociaux 3/ des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Si la loi institutionnalise les pays, elle ne définit pas précisément leurs compétences.

Les pays sont des territoires identifiés pour que les divers acteurs puissent envisager des actions efficaces de développement et d'aménagement. Ce sont des territoires de projet susceptibles de surmonter les handicaps que ce territoire subit, les difficultés que rencontrent les habitants. Ils sont parfois présentés comme la préfiguration que pourraient être les futures réformes d'organisation et d'administration du territoire.

Une charte de pays « exprimant le projet commun de développement durable du territoire » est élaborée par les communes et leurs groupements en association avec le ou les départements, la ou les régions intéressées. Cette charte peut prévoir « des activités d'études, d'animation ou de gestion nécessaires à la mise en œuvre des projets économiques, sociaux, environnementaux, culturels et touristiques d'intérêt collectif ».

Il est tenu compte de l'existence de pays pour l'organisation des services publics. Ainsi, la présence et l'organisation des services publics de l'État et des collectivités doivent être cohérents au niveau du pays ; les établissements, organismes publics ou entreprises nationales placés sous tutelle de l'État et chargés d'un service public doivent prendre en compte la notion de pays.

Les pays sont gérés sous la forme d'un Groupement d'intérêt public (GIP), dont peuvent faire partie des personnes morales de droit privé), d'un syndicat mixte ou d'un ou plusieurs Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI).

L'intérêt de la notion de pays réside précisément dans la volonté de tracer des circonscriptions d'action étatique qui soient « en phase » avec les attentes identitaires des collectivités locales, celles-ci se fondant sur la volonté des édiles, quelques données objectives (bassins de vie, d'emploi, d'habitat) et surtout l'existence d'un « projet » de développement local.

2.2 Les structures associatives

Les syndicats intercommunaux

Ils peuvent prendre deux formes, Sivu ou Sivom.

Les Sivu (Syndicats intercommunaux à vocation unique) ont été institués dès 1890. Ils consistent en une « société formée pour une œuvre déterminée » ; cette formule, initialement adaptée au monde rural, permettait à des communes par un financement contributif simple, de fournir un service commun aux populations (adduction d'eau potable, électrification, collecte et traitement des ordures, etc.). Cette intercommunalité sectorielle a connu un succès constant et s'il existait déjà 9 300 Sivu en 1972, il y en avait près de 15 000 en 2000. Le principe des Sivu a par ailleurs été élargi à d'autres activités en 1959 grâce aux Sivom, (Syndicat intercommunal à vocation multiple). De même que pour les Sivu, les Sivom ont connu un doublement de leur nombre et sont supérieurs à 2 000.

Les Sivu et Sivom sont créés à l'initiative des communes après avis simple du conseil général. Leurs compétences sont librement fixées par les statuts et le syndicat est seul compétent pour statuer dans les domaines qui lui sont délégués.

Ce syndicalisme intercommunal a pour avantage d'être « à la carte », premièrement parce qu'une commune peut intégrer un Sivom pour n'y transférer qu'une partie des compétences exercées par celui-ci, en second lieu parce que le retrait partiel est également possible pour une commune souhaitant récupérer une de ses compétences transférées.

Les Sociétés d'économie mixte (Sem)

Parmi les structures associatives qui permettent non seulement de ne pas remettre en cause les capacités propres d'administration des communes, mais aussi de générer un partenariat entre des communes et des sociétés pratiquant des activités commerciales, est autorisée la création de Sociétés d'économie mixte (Sem). Cette autorisation est ancienne puisqu'elle date de 1926. Cette loi concernait principalement la participation des communes à la construction de logements sociaux et limitait leur part à 40 % du capital. Puis dans les années 50, le champ d'intervention des collectivités locales dans les Sem est élargi, à la fois dans les activités d'aménagement et par la part des communes au capital, passant à 65 %. Enfin, en 1983, les groupements que sont les Sem peuvent réaliser toute activité d'intérêt général, notamment la gestion de services publics industriels et commerciaux, à condition qu'elles ne s'immiscent pas dans des activités purement commerciales.

Dans leur constitution et leur fonctionnement, les Sem sont régies par le droit commun des sociétés anonymes. En outre, les collectivités locales doivent détenir entre 50 et 80 % du capital social. Leur comptabilité est une comptabilité d'entreprise qui relèvent d'un commissariat aux comptes et non des règles de la comptabilité publique. Néanmoins, le contrôle sur la Sem a progressivement été renforcé, notamment la transmission au préfet de tous les actes des Sem et la possibilité de saisie par ce dernier de la chambre régionale des comptes.

Le Groupement d'intérêt public

Le GIP (Groupement d'intérêt public) est inspiré des GIE (Groupements d'intérêt économique). Apparue récemment (1982), le GIP est une personne morale de droit public, mais il peut être constitué de personnes morales de droit public et de personnes morales de droit privé⁹.

⁹ Dans le cas des GIP, les personnes morales de droit public sont obligatoirement majoritaires.

Les règles de fonctionnement sont analogues à celles des Établissements publics à caractère industriel et commercial (Epic). Progressivement, le législateur a étendu le champ d'action des GIP (y compris en matière de coopération internationale), même si leur création est souvent liée à une seule activité (c'est le cas par exemple du Samu social de la ville de Paris). Le GIP est la forme assez fréquemment créée dans la conduite des grands projets de ville ou des « pays », suite à la loi LOADT.

L'association à but non lucratif

Le procédé associatif, institué par la loi de 1901, est bien ancré dans les mœurs administratives. Sa souplesse pour les collectivités locales adhérentes et la possibilité d'ouverture à des tiers privés permettent un développement continu de cette formule partenariale¹⁰.

La souplesse du dispositif associatif ne l'exonère cependant pas de certaines règles, pour lesquelles les juridictions administratives et financières font régulièrement des mises au point. Ces règles sont motivées par le double risque de voir et l'emploi des fonds publics et les prérogatives publiques échapper aux règles auxquelles sont assujetties les collectivités locales. Il s'agit entre autres pour les collectivités locales :

1. de ne pas se dessaisir totalement de leur chambre de compétences légales au profit d'une association (CE, 17 mars 1995, *Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*) ;
2. de ne pas exercer des compétences n'entrant pas dans le champ de celles des associés (illégalité d'une aide départementale directe par le canal associatif : TA de Lyon, 22 juin 1989, *préfet de région Rhones-Alpes*).

Par ailleurs, les associations sont soumises :

- au contrôle de la chambre régionale des comptes, qui peut assurer la vérification des comptes des établissements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales apportent un concours financier supérieur à 10 000 FF (1 524,49 €) ;
- aux obligations de publicité des concours attribués par les communes aux associations, en nature ou sous forme de subvention ;
- à la production d'un bilan certifié [et obligation de nommer un commissaire aux comptes dans les associations subventionnées pour plus d'un million de Francs (≅ 152 450 €)].

Enfin, l'association permet d'une part d'élargir facilement ses membres, ce qui lui permet, sans bouleverser ni ses statuts, ni le fonctionnement de ses instances, d'intégrer de nouveaux acteurs, de nouveaux territoires à l'objet de sa mission ou de son projet.

¹⁰ À ce titre peuvent être mentionnées des associations spécifiques : les comités d'expansion composés de collectivités locales et des représentants de l'ensemble des activités économiques, et agissant en faveur du développement économique.

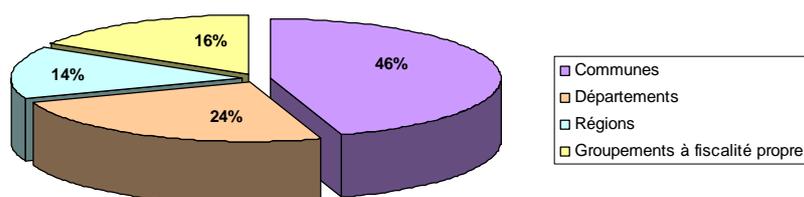
IV. LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT LOCAL : ENTRE AUTONOMIE FINANCIERE ET EGALITE DES TERRITOIRES

1. Les collectivités locales, acteurs financiers du développement

Les collectivités locales françaises sont désormais le premier investisseur public ; elles représentent 12 % de la FBCF (Formation brute de capital fixe) nationale privée et publique et les trois quarts des investissements publics civils. À ce titre, la France est au premier rang européen en ce qui concerne la part locale dans la création de la FBCF et au troisième rang européen pour la part locale dans les investissements publics civils.

En 2000, les investissements publics locaux ont représenté 250 milliards de Francs (\cong 38 milliards d'Euros), répartis de la manière suivante :

Répartition des investissements publics locaux en 2000



Même si le niveau des investissements publics locaux a fléchi entre 1993 et 1996, depuis trente ans, on assiste à une forte dynamique des budgets des collectivités territoriales et les dépenses de celles-ci ont évolué plus vite que celles de l'État. Cette accroissement des dépenses s'est en premier lieu réalisé par une pression accrue de la fiscalité locale (plus de 3 points de PIB sur trente ans). Cette dernière représentait en 1998, **58 % des recettes globales des collectivités**. Parallèlement, l'effort financier de l'État ne s'est guère relâché sur cette période et les divers transferts aux collectivités locales sont passés de 15 % du budget de l'État en 1980 à plus de 19 % en 1999.

Les ressources des collectivités sont schématiquement regroupées en 4 postes :

- la fiscalité locale ;
- les transferts de l'État ;
- les recettes diverses (pour l'essentiel tirées de produits du patrimoine ou d'activités de nature marchande) ;
- l'emprunt.

La répartition des ressources montre que l'origine principale de la capacité d'investissement des collectivités locales provient de leur capacité fiscale propre : en 2000, la fiscalité locale représentait 490 milliards de Francs (74,7 milliards d'Euros) contre 290 milliards (\cong 44 milliards d'Euros) pour les dotations de l'État.

La majeure partie de la fiscalité locale provient en outre d'une taxe principale, à savoir la taxe professionnelle, qui représente à elle seule 47 % du produit des quatre principales taxes directes locales (contre 23 % pour la taxe d'habitation et 30 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties). Il existe par ailleurs d'autres taxes directes, telles que : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage, la redevance sur les mines, sur les activités saisonnières, etc.

Il est à noter que les collectivités territoriales disposent par ailleurs de ressources fiscales indirectes que peuvent être la taxe locale d'équipement (facultative en France, obligatoire en Ile-de-France), la taxe sur dépassement de plafond légal de densité (pour les constructeurs dépassant le Cos¹¹), les taxes de versement de transport en commun, ainsi que la partie additionnelle des droits de mutation et d'enregistrement.

La part de l'État dans le financement des collectivités territoriales est quant à elle en grande partie octroyée par la DGF, la Dotation globale de fonctionnement, qui représente à elle seule plus d'un tiers des transferts de l'État.

Cependant, cette vision idyllique du poids des collectivités locales à financer leur développement d'une part, à assurer ce financement par leurs ressources propres d'autre part, ne saurait masquer le blocage actuel auquel est confronté le système de financement des collectivités locales. Ce blocage est constitutif de deux phases liées l'une à l'autre : une première marquée par l'extrême difficulté, voire l'impuissance de l'État, à engager une véritable réforme des impôts locaux, dont les assiettes, que ce soit sur la taxe d'habitation ou la taxe professionnelle ne traduisent plus une réalité de valeur ; une seconde marquée par la suppression progressive de taxes locales au profit du refinancement étatique par compensation du manque à gagner des collectivités locales ; ainsi, depuis 1999, ont été supprimés a) la part salariale de la taxe professionnelle, b) les droits de mutation, c) la part régionale de la taxe d'habitation, d) la vignette automobile.

De la compensation par l'État de ces suppressions de taxes locales, résulte une « renationalisation » de fait de la fiscalité locale. Ces réformes ont en effet entraîné plus du doublement du poids des dégrèvements et des compensations en remplacement de la fiscalité locale. Désormais, le concours de l'État aux collectivités territoriales constitue le deuxième poste budgétaire (derrière l'Éducation nationale), alors qu'il n'en constituait que le quatrième poste avant 1999.

Ces évolutions très récentes semblent renforcer la nécessité d'un débat sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, entre autres parce que sont plus prégnantes pour les élus locaux les problématiques telles que :

- la perte progressive du « lien fiscal » entre les collectivités locales et les contribuables, doublement accentuée par le transfert des ressources fiscales à des EPCI éloignés des citoyens d'une part, par la recentralisation progressive de la fiscalité d'autre part ;

¹¹ Coefficient d'occupation des sols

- le juste équilibre entre l'autonomie financière des collectivités locales et le principe d'égalité entre les territoires, et à travers cet équilibre, la question du rôle respectif des collectivités territoriales et de l'État dans la répartition des richesses locales.

Par ailleurs, le développement et le succès de la Taxe professionnelle unique sur les années 1999-2001 amène à repenser les conditions de mise en place de la TPU, l'exercice d'une solidarité financière entre communes et enfin le niveau des dotations d'État.

2. Égalité fiscale contre autonomie financière ?

De même que la décentralisation pose la question de l'intégrité citoyenne, elle induit une autre problématique, celle du dilemme entre autonomie financière locale et égalités entre les territoires. La base de la doctrine de l'État est de chercher à corriger les inégalités en neutralisant l'autonomie fiscale et en offrant les discriminations positives (allègement, exonération) ; sous cette doctrine, on trouve l'idée selon laquelle l'autonomie fiscale suscite mécaniquement des inégalités que seule une centralisation de la fiscalité peut compenser. Or les politiques fiscales ont montré que la centralisation pouvait également renforcer les inégalités. Par ailleurs, l'inégalité des ressources fiscales peut avoir d'autres origines, et principalement l'archaïsme de certaines bases (les valeurs locatives sur lesquelles sont basées le calcul de la taxe d'habitation) ou de certaines assiettes (la valeur immobilière des entreprises pour le calcul de la taxe professionnelle), mais aussi la généralisation de la fraude.

En France, les mécanismes de péréquation sont à la fois élevés en nombres de dispositifs et relativement faibles en transferts de valeurs. La diversité des échelons et l'empilement des dispositifs à l'intérieur de ces échelons ont rendu complexe la compréhension des mécanismes de péréquation dont l'État est le garant. De plus, cette péréquation en France est principalement non fiscale et s'exprime par des dotations, dont la principale est la DGF représentant à elle seule plus du tiers des versements de l'État. Aux diverses autres dotations (dont les dotations d'équipement et de transferts de compétences), l'autre mode de financement des collectivités locales par l'État repose sur le principe des compensations d'exonération fiscale ; les diverses exonérations ou allègements des contribuables locaux décidés par l'État entraînent une compensation par ce dernier aux collectivités concernées.

Il existe cependant des mécanismes fiscaux de péréquation, dont les principaux sont :

Le Fonds départemental de péréquation

Ce fonds provient d'une partie des recettes communales où sont installés certains établissements (ports, centrales nucléaires, entreprises chimiques, etc.) dont les bases d'imposition sont deux fois supérieures à la moyenne nationale. Par écrêtement, on limite aux communes à seulement deux fois la moyenne nationale leur capacité de rentrée fiscale, le reste étant reversé au fonds départemental de péréquation. La répartition de ce fonds est octroyée par le département à deux types de communes :

- les communes concernées par les établissements générant de fortes ressources fiscales (soit parce qu'y résident de nombreux salariés de ces établissements, soit parce qu'elles en subissent les nuisances) ;
- les communes défavorisées.

Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Ce fonds est constitué par 1) une dotation de l'État, 2) les cotisations de péréquation payées par les entreprises situées dans des communes où le taux de taxe professionnelle est faible. Ce fonds national, au-delà, de sa fonction de péréquation, sert à amortir durant quelques années le départ d'entreprises de communes et donc de compenser une perte significative de ressources fiscales locales.

Le Fonds de correction des déséquilibres régionaux

Il s'agit d'un transfert de ressources qui ne sont pas des concours de l'État, mais résultent de prélèvements fiscaux opérés sur trois régions contributrices (Alsace, Rhône-Alpes et Ile-de-France au profit des autres régions).

Le Fonds de solidarité Ile-de-France

Il s'agit d'un fonds de péréquation entre communes de l'Ile-de-France, financé par un prélèvement sur les communes dont le potentiel fiscal est 1,4 fois plus élevé que la moyenne des communes de l'Ile-de-France.

Zones franches urbaines et zones de neutralisation

A côté des mécanismes financiers par subvention, il existe des dispositifs d'allègements dans des zones considérées comme fragiles ou dégradées qui autorisent une politique dérogatoire. C'est le cas des Zus (Zones urbaines sensibles), des ZRU (Zones de redynamisation urbaine) et des ZFU (Zones franches urbaines). Définies par des critères de population, de niveau scolaire, de jeunesse et de revenu, ces zones profitent de nombreux allègements fiscaux propres à attirer les entreprises ; les allègements, temporaires, consistent en des exonérations d'impôts sur les bénéfices, de cotisations sociales ou de taxes professionnelles. Globalement, la création de telles « zones franches » n'est pas une réussite, en tout premier lieu parce qu'aucun instrument d'évaluation n'y a été associé (et donc d'autocorrection), en second lieu parce qu'au regard des emplois nets créés, le coût des allègements peut apparaître très élevé.

Le modèle français apparaît comme un panachage de tous les dispositifs existants : s'y côtoient logique fiscale concurrentielle, corrections en dehors de la fiscalité par le biais de dotations, péréquation fiscale par le partage des bases des produits et écrêtement, mais aussi transfert par allègement et exonération. Mais l'ensemble de ces dispositifs ont amené les constatations suivantes :

- l'essentiel des inégalités est fondé en France sur un seul impôt : la taxe professionnelle unique (plus de 75 % des inégalités financières entre les collectivités ont pour origine une inégalité de répartition des bases de la taxe professionnelle) ;
- l'essentiel des inégalités ne provient pas d'une inégalité de gestion économique, mais de situations exogènes (par exemple géographique) ;
- surtout, les mécanismes de péréquation n'ont à ce jour pas apporté de résultats satisfaisants, parce que d'une part les sommes en jeu sont faibles, d'autre part parce que les critères de péréquation sont définis au niveau national sur la base d'indicateurs synthétiques, sans prendre en compte les spécificités propres à chaque collectivité.

La relative inefficacité des mécanismes de péréquation verticale relance le débat sur une meilleure répartition des ressources par le jeu de la concurrence fiscale : il s'agit, en laissant les ménages s'exprimer notamment vis-à-vis de la gestion communale, de rechercher un optimum fiscal, arbitrant niveau des impôts et offre de services et infrastructures. L'autonomie

fiscale totalement offerte aux collectivités locales aurait aussi l'avantage de renforcer leur responsabilité et de réduire le gaspillage des finances publiques locales. Cette thèse d'une optimisation fiscale par le jeu concurrentiel se heurte néanmoins à des constats empiriques qui réduisent la portée du mécanisme prévu :

- l'impact de la fiscalité sur la décision de localisation n'est pas la même pour tous et la baisse des impôts se ferait prioritairement sur les facteurs les plus mobiles ; ainsi les entreprises ont une mobilité plus élevée que les ménages de sorte qu'un libre jeu de la concurrence entraînerait un transfert de charges entre catégories de contribuables, au profit des entreprises ; ce fut par exemple le cas à l'échelle européenne avec la création du marché unique, la fiscalité sur le capital, plus mobile, ayant baissé au détriment du travail, moins mobile, sur lequel la fiscalité a augmenté ;
- même si le capital est mobile, on constate une faible corrélation entre fiscalité locale et choix de localisation des entreprises 1) parce que la fiscalité locale ne constitue qu'une composante mineure sur la fiscalité des entreprises, 2) parce que la fiscalité en général n'est qu'un facteur parmi d'autres du choix de localisation (ressources humaines, situation géographique, effet d'externalité, etc.).

La concurrence fiscale s'avère ainsi « dommageable », c'est-à-dire que le niveau des taux de fiscalité tels qu'ils résultent de l'équilibre du jeu non-coopératif des collectivités ne coïncide pas avec le niveau optimal (celui qui résulterait d'un jeu coopératif entre collectivités locales) : autrement dit, c'est un jeu « perdant-perdant », le mouvement de baisse des impôts résultant du jeu de la concurrence entraînant une baisse des services et infrastructures offertes aux citoyens.

Sans remettre en cause la capacité d'autonomie des collectivités locales, mais tout en préservant une répartition équitable des ressources, la péréquation horizontale peut paraître plus efficace que la péréquation verticale : il s'agit d'une péréquation basée sur la mise en commun des coûts plutôt par une réaffectation des richesses. La création de la TPU dans le cadre de l'érection des EPCI est l'exemple de cette péréquation horizontale puisque, d'une part les communes membres de la nouvelle communauté créée y transfèrent en totalité leurs ressources provenant de la taxe professionnelle, mais elles transfèrent également leur libre définition du taux au profit d'un taux unique, atteint progressivement par convergence des taxes des différentes communes.

Mais cette réforme en induit d'autres et préalablement un choix nécessaire entre soit la continuation de la centralisation nationale de la fiscalité locale, soit la reconquête de la décentralisation fiscale. Les conclusions du rapport Mauroy sur l'acte II de la décentralisation allaient plutôt dans le second sens en articulant la réforme du mode de financement des collectivités territoriales autour de trois principes :

1. L'autonomie fiscale

Ceci suppose tout d'abord que la fiscalité demeure, dans les budgets de chaque collectivité territoriale, une recette prépondérante. Mais les collectivités locales ne pourront retrouver une véritable autonomie financière que si, outre la liberté de dépenser et d'emprunter, elles disposent aussi du droit de fixer librement les taux d'imposition sur les bases qui leur sont affectées. Cette autonomie fiscale exige que les assiettes soient modernisées. D'où l'idée de transférer aux collectivités locales la responsabilité de procéder ou non à la révision des valeurs locatives de sa commune.

2. La responsabilisation de l'élu vis-à-vis de l'électeur

La faculté pour les élus de voter l'impôt et de répondre de son utilisation devant le citoyen. Mais cette condition n'est pas suffisante : il est également nécessaire que le dispositif fiscal devienne plus lisible par le contribuable car le libre choix des taux a pour corollaire la transparence des décisions fiscales. Le citoyen doit donc pouvoir identifier aisément qui est à l'origine de l'accroissement ou de la baisse de l'impôt. Le système de spécialisation fiscale permettrait de répondre de manière satisfaisante à ces enjeux démocratiques : à la commune serait attribuée la taxe d'habitation, aux intercommunalités la taxe professionnelle unique et à la région la taxe professionnelle, et enfin aux départements, la taxe foncière sur les propriétés bâties.

3. La régulation par l'État d'un système inégalitaire grâce à une politique de péréquation ambitieuse

La garantie du maintien de l'autonomie fiscale exige aussi des contreparties de redistribution et ce d'autant plus que le morcellement territorial continuera d'exacerber les différences de potentiel fiscal et de charges entre les collectivités. Ainsi est souhaitée une « mise en tunnel des taux » qui vise à tempérer l'usage stratégique (non-coopératif) que certaines collectivités seraient tentées de faire de l'arme fiscale. L'autre moyen étant la globalisation et la simplification des règles de répartition des dotations de l'État afin d'amplifier les politiques de péréquation encore jugées insuffisantes.

CONCLUSION

La question de l'administration territoriale et à travers elle le débat sur la décentralisation ne passionne personne et pourtant elle a des répercussions énormes sur la vie du citoyen. Elle ne constitue quasiment pas un enjeu politique lors des élections alors que c'est un domaine sur lequel les hommes politiques ont de véritables leviers d'action. Elle ne représente pas un clivage idéologique alors qu'elle renvoie à des visions radicalement opposées de l'avenir de la France entre Jacobins et Girondins. Surtout cette question du rôle des territoires locaux, de leur lien avec le pouvoir central est au cœur des préoccupations dans l'architecture de l'Europe. Et la recherche du renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales est en débat au moment même où l'autonomie financière des états est elle incroyablement réduite, non seulement en matière de politique budgétaire et monétaire, mais aussi en matière de politique fiscale, qui tend à harmoniser les fiscalités nationales et à interdire les mesures dérogatoires (considérées comme des distorsions de concurrence). On voit donc que la question de l'intercommunalité recoupe à la fois des enjeux fonctionnels (optimiser des services à une échelle viable, gérer des espaces qui chevauchent les découpages administratifs), mais aussi des enjeux fiscaux et politiques.

Au-delà, c'est l'ensemble des rapports entre État et collectivités territoriales qui sont en jeu, avec les questions de répartition des pouvoirs et de la fiscalité, l'existence ou non de péréquation fiscale, etc. Il s'agit donc de véritables choix qui sont à la fois politiques et institutionnels. Ce regard sur l'expérience française n'a d'autre but que d'éclairer ces enjeux, pour enrichir la réflexion sur les formes pertinentes et efficaces, face aux problèmes de coopération qui se posent en Afrique et ailleurs.

Bibliographie

- BERARD F., « Les dotations de l'État aux collectivités locales, *Politiques Locales*, LGDJ, 2001.
- BIERSCHENK T, OLIVIER de SARDAN J.-P. (dir.), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Éditions Karthala, 1998.
- CAILLOSSE J., AUBY J.-B., « La décentralisation repensée », in *Pouvoirs locaux*, n° 49 II/2001, p. 103.
- CAILLOSSE J., LE LIDEC P., LE SAOUT R., « Le « procès » en légitimité des EPCI », in *Pouvoirs locaux*, n° 48, I/2001.
- Dossier et documents, « Les pouvoirs locaux s'émancipent », in *Le Monde*, mars 2001.
- EUZEBY A., HERSCHTEL M.-L., *Finances publiques*, Éditions Durand, 1990.
- FÉLIX J., « L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles », *Bulletin de l'Apad* n° 11, 1996.
- « Fiscalité locale et autonomie financière », in *Gestion Locale*, n° 79, 1^{er} trimestre 2001.
- GENTIL D. et HUSSON B., *La décentralisation contre le développement local ?* Journées d'études Iram, Iram, 1995.
- GILBERT G, GUENGANT A. et HESPEL V., « Développement des territoires et financement des collectivités locales », in *Aménagement du Territoire*, Rapport du Conseil d'analyse économique, 31, Paris, La Documentation française, 2001, pp. 193-218.
- HOORENS D., PERETTI M.-P., « Les collectivités locales et l'emprunt », 2^e édition, *Politiques Locales*, LGDJ, 2001.
- JACOB J.-P., « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la relation public-privé dans quelques politiques africaines de mise en œuvre des collectivités territoriales en milieu rural », Communication au colloque IED/Apad, *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 1997, 19 p.
- Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, *L'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999 : aspects budgétaires, comptables, financiers, fiscaux et institutionnels*, nov. 2000.
- LE MEUR P.-Y., « Décentralisation et développement local ; Espace public, légitimité et contrôle », *Bulletin de l'Apad* n° 17, 1999.
- POTIER V., « République et territoires », in *La Gazette*, 17 avril 2000.
- VERPEAUX M., « La décentralisation depuis les lois de 1982 », in *Cahiers français* n° 293, nov. 1999.
- VITAL DURAND E., *Les collectivités territoriales en France*, Édition Les fondamentaux, 4^e édition, 2001.

Sites internet

- Philippe Laurent, « Le financement de la nouvelle intercommunalité », www.filocal.tm.fr
- Datar, <http://www.datar.gouv.fr/>
- Le site de l'intercommunalité : <http://www.intercommunalites.com/>
- Philippe Delivet, « La coopération intercommunale en Europe : essai de typologie », <http://www.globenet.org/soletcivilisation/tdemo/119delivet.html>
- Dominique Fausser, « L'histoire de la décentralisation », <http://www.localjuris.com.fr/decent/Cours/hisdec.htm>
- « L'Intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local », <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/intercommunalite/lecture.htm>

Divers

- Patricia Vornetti, cours de services publics locaux, DESS « Économie de l'aménagement et du développement local », Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2001-2002.
- Philippe Rochon, cours de Fiscalité locale, DESS « Économie de l'aménagement et du développement local », Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2001-2002.

Liste des sigles utilisés

- ATR : Administration territoriale de la République
- Coder : Commission de développement économique régionale
- Cos : Coefficient d'occupation des sols
- Cub : Communauté urbaine de Bordeaux
- DGF : Dotation globale de fonctionnement
- EPCI : Établissement public de coopération internationale
- FBCF : Formation brute de capital fixe
- GIE : Groupement d'intérêt économique
- GIP : Groupement d'intérêt public
- Epic : Établissement public à caractère industriel et commercial
- LOADT : Loi d'orientation et d'aménagement du territoire
- PLM (loi de) : loi de Paris-Lyon-Marseille
- Sem : Société d'économie mixte
- Sivom : Syndicat intercommunal à vocation multiple
- Sivu : Syndicat intercommunal à vocation unique
- TPU : Taxe professionnelle unique
- ZFU : Zone franche urbaine
- ZRU : Zone de redynamisation urbaine
- Zus : zone urbaine sensible

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menées au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

► Derniers titres parus

n° 28. « Living up to Ambitions: For a more Rigorous Practice of Participatory Appraisals and Enquiries » (Philippe Lavigne Delville, Marilou Mathieu, Nour Sellamna, Gret/Direction scientifique, décembre 2001, 24 pages).

n° 29. « Institutional Innovations and Water Management in Office du Niger [1910-1999] » (Jean-Louis Couture, Philippe Lavigne Delville, Jean-Bernard Spinat, Gret/Direction scientifique, février 2002, 53 pages).

n° 30. « Une responsabilité d'opérateur. De l'expérimentation à l'actionnariat dans une institution locale : regards sur dix années de travail en microfinance au Cambodge » (Christophe Le Picard Ducroux et Pierre Daubert [pôle microfinance], Gret/Direction scientifique, février 2002, 30 pages).

n° 31. « Mobiliser les acteurs dans une démarche de recherche-action : stratégies institutionnelles et modes de gestion d'un programme de développement rural expérimental dans les collines du Nord-Vietnam » (P. Lamballe [Gret], Chu van Sau [PFR], P. Lavigne Delville [Gret] et G. Rosner [Inra], Gret/Direction scientifique, décembre 2002, 52 pages).