

**PUCA**

Territoire et aménagement  
organiser les territoires

# L'intercommunalité en débat

**Synthèse des 5 séances**

## Introduction

A la demande du PUCA, de septembre 2006 à juin 2007, un atelier, cycle de cinq séminaires, a été organisé afin de faire le point sur les débats actuels concernant la construction politique des agglomérations. Organisés par l'Université Lyon 2 et animés par Paul BOINO (Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon), Philippe ESTEBE (Directeur de recherche à Acadie), Xavier DESJARDINS (Chercheur au CSTB) ces séminaires ont permis d'éclairer les références théoriques de l'intercommunalité « à la française » et de mettre en évidence l'évolution des pratiques de coopération.

Rappelons que la France, contrairement à de nombreux pays, n'a pas procédé à une fusion autoritaire des communes. Celles-ci sont aujourd'hui au nombre de 36.000 environ. L'intercommunalité, expression d'une coopération volontaire entre communes, s'est concrétisée par la conclusion de contrats et la mise en place d'établissements publics, qui se sont progressivement dotés de compétences plus nombreuses que les compétences obligatoires définies par la loi. Promu récemment par différentes lois (ATR, Pasqua, Voynet, Chevènement, SRU) ce mode d'organisation territoriale a rencontré un grand succès.

Les cinq rencontres qui ont eu lieu ont mis l'accent sur les points suivants :

- La fabrique des territoires
- La structuration des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et le transfert des compétences
- La gouvernamentalité territoriale
- La solidarité en question
- Démocratie et intercommunalité

Vous trouverez, ci-dessous, les synthèses des cinq rencontres.

En outre, dans le cadre de cet atelier, un état des lieux des recherches sur ce thème a été rédigé par Xavier DESJARDINS, dans le cadre de ce séminaire.

Ce travail préalable, ainsi que d'autres travaux en cours, contribue à nourrir les actions futures du programme pluri-annuel du PUCA, plus précisément le programme finalisé « gouvernement des villes et fabrique du bien commun ».

Patrice Aubertel –  
Chargé de projet au Puca

patrice.aubertel@equipement.gouv.fr

## **SEMINAIRE** **L'intercommunalité en débat**

**la fabrique des territoires.**

**Le jeudi 9 novembre 2006 à LYON**

### **Synthèse**

*Présentation du séminaire par Claire GILLIO – PUCA*

Le PUCA s'intéresse depuis de nombreuses années aux questions d'intercommunalité. L'origine de ce séminaire est la mise en œuvre d'une plateforme d'échange et de recherche avec la Suisse et la Belgique sur la question de l'intercommunalité en Europe francophone. La France a encadré par la loi, les processus de regroupements intercommunaux . Cependant, on observe des dynamiques assez semblables dans les trois pays, avec ou sans incitations législatives.

Le cycle de séminaires sur « *l'intercommunalité en débat* » est spécifiquement consacré au cas français. Il est l'occasion d'une rencontre entre des chercheurs et des praticiens pour faire un premier bilan de l'intercommunalité en France depuis les trois lois Chevènement, Voynet et Gayssot des années 1999 et 2000. La perspective de ce cycle de séminaires est de relever les différentes questions à approfondir par la suite et peut conduire à une consultation de recherche en 2008.

## **Synthèse des échanges et des exposés**

Ce séminaire se veut, selon l'expression de Philippe ESTEBE, une « *leçon de choses* » sur la construction des intercommunalités. Il vise à mieux comprendre le rôle des intercommunalités dans le système politique et administratif. Dans cette perspective, la loi Chevènement ne doit pas être considérée comme la fin heureuse et nécessaire du processus de structuration politique des territoires en France mais plutôt comme une étape dans le temps long des transformations territoriales.

### **1. Le succès ambigu de l'intercommunalité**

#### **a) Des constats convergents**

Les intervenants ont tous fait le constat du succès quantitatif de la loi Chevènement. Pour la région urbaine lyonnaise présentée par Paul BOINO, les villes moyennes de Caen, Dijon et Montpellier étudiées par Xavier DESJARDINS, les espaces ruraux du Sud-Ouest analysés par Frédéric TESSON ou encore en région PACA décrite par Bernard MOREL, ces différents espaces, malgré leur spécificités géographiques, historiques et politiques ont tous développé depuis 1999 un maillage intercommunal conséquent. En effet, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, il existe

2573 établissements publics de coopération intercommunale qui regroupent 32 913 communes alors qu'en 1999 il existait 1678 EPCI regroupant 19128 communes. Ce foisonnement des établissements publics de coopération intercommunale –EPCI - conduit Paul BOINO et Xavier DESJARDINS à insister sur la fragmentation prononcée des aires urbaines. Un modèle d'organisation institutionnelle des aires urbaines est esquissé par les deux intervenants: une intercommunalité forte (communauté urbaine ou district devenu communauté d'agglomération) au cœur de l'aire urbaine et une marqueterie de communautés de communes dans le reste de l'aire urbaine. Pourquoi une telle fragmentation ? Quels problèmes cela pose-t-il ?

## **b) Fragmentation et coopération au sein des aires urbaines**

Les interprétations de ce foisonnement des intercommunalités et donc du succès de la loi Chevènement sont variables. Paul BOINO décèle dans les textes des lois Voynet, Chevènement et Gayssot un objectif double, et potentiellement contradictoire : rationaliser des différentes mailles administratives et réaliser une meilleure adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels. Par ailleurs, Paul BOINO note une tension entre le volontarisme, au moins rhétorique, de l'Etat pour réaménager le territoire et le volontariat des collectivités locales sur lesquelles repose, *in fine*, le succès de la réforme. Cette contradiction et cette tension sont propices à la fragmentation institutionnelle des territoires fonctionnels.

Les acteurs locaux des zones périurbaines ont utilisé les « zones grises » du droit pour éviter le risque d'intégration forcée à l'EPCI de cœur d'aire urbaine. Pour Frédéric TESSON, cette fragmentation peut également être expliquée par la rémanence de territorialités plus anciennes comme celles des cantons. Pour Xavier DESJARDINS, la stabilisation des limites des communautés d'agglomération au cœur des aires urbaines est le résultat d'un équilibre entre les hésitations des communes périurbaines à rejoindre l'intercommunalité centrale par peur de perdre une identité et un poids politique et la stratégie des agglomérations face à des élargissements qui se révèlent de plus en plus coûteux.

Nicole ROUSIER note que la structuration politique du périurbain et la fragmentation institutionnelle des aires urbaines peuvent être analysées comme une phase intermédiaire avant une gestion intégrée des aires métropolitaines. Daniel BEHAR développe la même idée en notant la multiplicité des formes de regroupements « *intercommunautaires* » qu'il nomme des « *machins* ».

## **2. Quel renouveau de l'action publique territoriale avec le développement de l'intercommunalité ?**

Mais pourquoi donc d'incessants changements d'échelle pour gouverner les territoires ? Jean-Marc OFFNER, en faisant appel à la théorie de l'action et au modèle du « *Garbage Can* », montre que le nouveau « *design* » institutionnel donne des raisons d'agir et des moyens d'action. Il montre en effet, que le remembrement institutionnel correspond au modèle du « *Garbage Can* » puisqu'on y retrouve les quatre éléments de ce modèle à savoir : un décideur, une opportunité de décision, un problème ainsi qu'une solution. Les nouvelles

institutions peuvent être envisagées comme des décideurs. Les nouveaux zonages ont fabriqué de nouveaux ordres cognitifs qui permettent une nouvelle mise en forme de la réalité et donc la constitution de nouveaux thèmes à débattre. Le changement d'échelle crée donc à la fois un problème et une opportunité de décision. Enfin, des solutions techniques très formatées sont diffusées et constituent ainsi des solutions « *clé en main* » pour les acteurs locaux. Le changement d'échelle favoriserait donc l'action publique ... mais quels sont les principaux résultats ?

### **a) Les intercommunalités créent-elles du territoire ?**

Cette question est, en filigrane, au cœur des interrogations des intervenants. Selon Frédéric TESSON, le but des intercommunalités est de créer du territoire au sens géographique du terme. Cependant, elles ne sont que des virtualités territoriales. En effet, elles sont conçues comme des constructions territoriales qui mobilisent tous les attendus du territoire géographique mais elles entrent en concurrence avec les territoires déjà construits. De plus, comme le note Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER, ce sont des territoires dont les limites n'ont pas vocation à traverser les époques : ils s'affirment comme transitoires. C'est toute la différence, par exemple, avec les créateurs du département qui, en 1790, pensent les instituer pour l'éternité.

Cette difficulté des intercommunalités à devenir des territoires au sens géographique fort du terme, provient probablement de la difficile adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels. La multiplication des structures intercommunales assises sur les territoires fonctionnels est-elle la solution au manque d'assise territoriale des intercommunalités ?

### **b) Quel statut donner aux structures intercommunales, ces « *machins* » ?**

Dans son intervention sur les « machins » c'est-à-dire les dispositifs intercommunales, Daniel BEHAR part de l'hypothèse que la constitution des « machins » est une des conditions de l'efficacité de l'intercommunalité. Pour lui, ils constituent une réponse aux multiples défaillances de l'intercommunalité par rapport à ses buts originaux et sont donc utilisés pour organiser l'optimum territorial. Pourtant, par leurs périmètres, leurs participants et leurs objectifs, ils ne constituent pas toujours les territoires « de la pertinence ». De ces constats, Daniel BEHAR tire deux conclusions. D'une part, à travers les machins, on observe l'intercommunalité comme l'inverse de la modernisation et de la rationalité. En effet, si l'efficacité du pouvoir local se fonde sur un horizon, la pertinence, et une méthode, le partage de compétence, il est clair que la création des « machins » apporte la preuve d'un échec relatif des intercommunalités à fabriquer des périmètres pertinents. D'autre part, la combinaison de la recherche de pertinence et du partage des compétences permet un partage des responsabilités politiques. Le pivot de cette combinaison est l'intercommunalité. Les machins sont alors la condition de l'action et les communes sont la condition de l'acceptabilité sociale de ce processus complexe.

Paul BOINO voit lui aussi dans les machins, une réponse aux problèmes créés par le développement de l'intercommunalité. On observe ainsi dans la région urbaine de Lyon la mise en place d'un système de coalition entre communes qui s'articule avec une système de coopération intercommunautaire où les hésitations entre multilatéralisme et bilatéralisme et l'empilement des procédures ajoutent encore des institutions au mille-feuille institutionnel existant. Il y voit donc un indice de l'échec des intercommunalités à répondre aux objectifs de la loi. Pour lui la gouvernance intercommunautaire fait finalement « *pschitt* » parce qu'elle se révélerait incapable de répondre aux grands enjeux du territoire.

Pour Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER, les « *machins* » sont quelque chose de totalement nouveau et plein de ressources. Elle rappelle qu'on est prisonnier de l'idéal de 1789 de faire coïncider trois types de territoires : les territoires fonctionnels, les territoires de la représentation politique et les territoires de l'administration.

### **c) A la recherche de la pertinence et de la cohérence : l'efficacité des nouvelles institutions en question.**

A travers la question des machins, il apparaît clairement dans les débats que les concepts de pertinence et de cohérence sont au cœur des dispositifs des trois lois. Pourtant, comme le montre l'exposé de Xavier DESJARDINS, dans le cas des SCOT, la consistance des choix est inversement proportionnelle à la pertinence des périmètres. De même, si Jean-Marc OFFNER conclut sur l'efficacité des intercommunalités, il pose la question de leur efficacité. Selon lui, l'organisation actuelle de l'intercommunalité pose deux problèmes : un problème de finance publique et un problème démocratique. Une des explications de cette situation est la recherche de consensus comme mode de fonctionnements des regroupements de communes.

Ainsi, Marc BONNEVILLE souligne que l'intercommunalité et les structures intercommunautaires arrivent à se mettre d'accord uniquement sur les sujets déjà consensuels. Les sujets qui fâchent sont laissés à l'Etat ou ... à plus tard. Il est suivi sur ce point par de nombreux intervenants, comme Daniel BEHAR, qui précise que les sujets porteurs de conflits sont exclus des discussions intercommunales ou intercommunautaires.

## **3. Les intercommunalités dans le nouveau système territorial**

Beaucoup de débats de la journée ont porté sur les relations entre les intercommunalités et les autres collectivités publiques, assez peu sur le jeu de relation entre communes et intercommunalités. Comment l'intercommunalité transforme-t-elle le système administratif et politique français ?

### **a) Les départements, grands gagnants ?**

Les rapports entre départements et intercommunalités ont largement été débattus lors de la journée notamment en réaction à l'intervention de Frédéric TESSON qui montre le rôle joué par le département dans la construction des intercommunalités en tant que territoire

institutionnel et en tant collectivité. Il montre la relative coïncidence entre périmètre des intercommunalités et cantons. Or, si les EPCI correspondent aux cantons, peut-être que ces derniers ont un sens ? Le canton est un territoire d'élection sur lequel le conseil général n'exerce aucune compétence directe et inversement les EPCI sont des territoires d'action mais non électifs. L'intercommunalité cantonale est donc une fusion de ces deux territoires qui donne aux élus à la fois une légitimité territoriale mais aussi une capacité d'action. Paul BOINO note que de nombreux cantons urbains se sont constitués en intercommunalités à partir d'un argumentaire simple des conseils généraux : l'intercommunalité est une attaque institutionnelle qui implique donc une défense. Aussi, le président du Conseil Général du Rhône s'est-il opposé à une extension du périmètre du Grand Lyon de peur que la COURLY ne devienne politiquement plus puissante que le Conseil Général. Il mène donc des actions fortes en faveur des intercommunalités défensives. Selon, ces deux intervenants, il y a clairement un impact de la trame cantonale sur la construction des intercommunalité.

Daniel BEHAR pose la question inverse de l'impact de la construction de l'intercommunalité sur les institutions départementales et insiste sur le rôle des présidents d'EPCI dans les instances départementales. Il envisage alors le conseil général comme le « sénat des EPCI ». Ceci pose clairement la question du cumul de mandat. Jean-Marc OFFNER propose, dans cette perspective, de mettre à l'agenda scientifique la question du cumul des mandats et l'incidence de ce dernier sur les différentes institutions.

## **b) Les régions, chefs de file ?**

Si le « département » est l'invité surprise et paradoxal d'une journée consacrée à trois lois qui voulaient la victoire des Modernes (la Région, les agglomérations), sur les Anciens (le département et les communes), les rapports entre région et intercommunalité sont abordés, notamment avec l'intervention de Bernard MOREL et l'exemple de la Région PACA. En premier lieu, la région PACA s'est lancée après les élections régionales de mars 1998 dans une politique de recomposition territoriale. A partir de 1999 et la mise en place de la loi Voynet, la construction des pays et des agglomérations a été au cœur de la politique régionale. La Région a été porteuse de ce souci de permettre aux territoires de conduire des projets de développement au-delà du cadre communal pour définir et mettre en œuvre des chartes de développement élaborées avec la participation des responsables du développement local rassemblés au sein des conseils de développement. Ainsi, tout comme le département, les Régions ont pu joué un rôle non négligeable dans le processus de création des intercommunalités et des territoires de projet, même si le rôle de « chef de file » de l'aménagement du territoire est fortement concurrencé par le poids des départements.

## **c) L'Etat**

Depuis les lois de décentralisation, l'Etat semble avoir du mal à trouver ses marques par rapport aux collectivités. Ce constat a été de nombreuses fois soulevé pendant cette journée de débat.

Comme le note Paul BOINO, l'Etat n'a pas joué un rôle de « *Père Fouettard* » puisque si théoriquement les périmètres des intercommunalités doivent être arrêtés par le préfet, celui ose rarement aller à l'encontre des demandes des collectivités locales. L'objectif de l'Etat,

relayé au niveau local, par les préfets est de mettre en œuvre les conditions d'un maillage rapide du territoire départemental en EPCI et en SCOT.

Xavier DESJARDINS et Jean-Marc OFFNER envisagent l'Etat comme un incitateur. Selon Xavier DESJARDINS, un nouveau système territorial se met en place où les intercommunalités ont le double rôle de transmettre les injonctions législatives nationales et européennes et d'adapter ces dernières aux réalités locales. Ce rôle est rendu possible par la présence de fonctionnaires « modernisateurs » dans les intercommunalités, fonctionnaires porteurs des valeurs diffusées par le législateur (la mixité, le développement durable ...). La « *prime législative* » à la définition intercommunale des projets (amoindrissement des obligations en termes de mixité, limitation d'urbanisation en l'absence de SCOT ...) permettent aussi aux intercommunalités de jouer leur rôle de transmetteurs. En maniant la carotte et le bâton pour mettre en œuvre des plans ou des projets et en proposant aux intercommunalités à la fois des problèmes et des solutions à ces problèmes, l'Etat tente de gouverner les territoires à distance.

## 4. Conclusion

Ce premier séminaire a permis de confronter des positions sur l'interprétation du processus de remembrement institutionnel. Tous les intervenants sont d'accord pour noter le succès de la loi Chevènement et le rapide maillage du territoire national en intercommunalités. Mais quelle est l'efficacité des instruments mis en œuvre ? Pour Frédéric TESSON et Marc BONNEVILLE une mauvaise territorialité pourrait chasser la bonne. Il faut donc peut-être penser des formules de gouvernement non assises sur des territoires mais réticulaires.

Le rôle du territoire et de l'institution départementale est souvent mise en avant pour expliquer les modalités de la formation des intercommunalités. Mais inversement, ces dernières ont peut-être permis un renouvellement du rôle du département.

L'intercommunalité ne serait-elle pas un élément introduisant une recomposition de l'ensemble du système territorial ? En tout cas, la profusion de nouveaux concepts tels que « *machins* » et « *pschitt* » soulignent que les recompositions territoriales transforment les grilles d'analyse habituelles des chercheurs !

Sébastien JOUBERT

## Séminaire l'intercommunalité en débat

### Séance 2 Structuration des EPCI et transfert de compétences

Jeudi 7 décembre 2007 à la Défense-Paris

#### *Présentation du séminaire par Patrice AUBERTEL*

La première séance, consacrée à la constitution des périmètres intercommunaux, a largement tenu ses promesses par ses débats riches des points de vue des multiples disciplines représentées. Elle a notamment mis en avant les pratiques de la norme, l'informel. Ce séminaire, organisé par Paul Boino, Xavier Desjardins et Philippe Estèbe, a pour vocation de préparer une action de programme pluriannuel 2007-2012 du PUCA.

#### *Introduction par Paul BOINO*

L'objectif de cette séance était d'entrer dans les rouages de la machine intercommunale, pour comprendre les modalités de structuration d'un objet nouveau, et définir sa nature politique. Ainsi, la loi a incité à la création d'établissements publics intercommunaux (EPCI), en précisant *a minima* la manière de les construire et la forme qu'ils devraient revêtir. En effet, pour atteindre son objectif premier de développement quantitatif des EPCI, la loi Chevènement se devait de contraindre le moins possible les acteurs locaux. Elle pariait sur les arrangements locaux autour d'un équilibre politique et d'une rationalité technique. Les acteurs en jeu sont essentiellement les élus locaux, parties prenantes des deux pôles du couple commune/intercommunalité. Mais l'Etat central participe de la définition des EPCI en régulant la répartition des rôles *via* la poursuite de la décentralisation.

Les thématiques abordées seront ainsi l'organisation des intercommunalités, et les transferts de personnel, et la définition de l'intérêt communautaire dans les trois exemples de la Politique de la Ville, le développement économique et la politique de l'habitat.

Ainsi, sept ans après la loi Chevènement, il apparaissait utile de s'interroger sur les pratiques de l'intercommunalité : comment se négocie le transfert des compétences et le contenu de l'intérêt communautaire ? Comment la mise en œuvre des responsabilités communautaires est-elle influencée par la négociation politique avec les communes adhérentes ? En définitive, est-ce pleinement un nouvel être politique qui vient de naître ?

L'objet d'étude relève donc à la fois de la théorie politico institutionnelle (structuration des Etablissements Publics), et de la pratique quotidienne (négociations locales pour la définition de l'intérêt communautaire et des compétences respectives). Les interventions de spécialistes de divers horizons (Rémy Le Saout, sociologue, Jean-Philippe Brouant, juriste, Victor Chomentowski, spécialiste des finances locales, Christophe Demazière, économiste à l'université de Tours), de praticiens (Jean-Paul Vogel, Directeur général des services de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, Damien Christian, Assemblée Des Communautés de France-ADCF) permettent de détecter les principales tendances, les points de difficulté. Et au-delà de la simple analyse, les débats ont permis de soulever les enjeux de la structuration des EPCI pour son évolution future. Marc Bonneville, géographe et professeur émérite de l'université Lyon 2, a apporté un regard plus distancié et questionneur en tant que grand témoin.

## **1. L'intercommunalité en construction : diversité des situations pour un cheminement commun**

### ➤ **Un questionnement multiple pour une variété des situations**

- Selon Marc Bonneville, les trois questions clés de la constitution d'une intercommunalité sont : quelles compétences transférer ? quel contenu de l'intérêt communautaire ? quel aménagement pratique de ces compétences ?  
Il en résulte des structures aux compétences différentes (au-delà des compétences obligatoires). Les intérêts communautaires sont identifiés selon les contextes locaux. Dans un dernier temps vient l'ajustement politique et technique pour la mise en œuvre de ces compétences. Ces ajustements sont permis par une loi qui laisse liberté aux intercommunalités en ne fixant pas précisément les limites de l'intérêt communautaire. Aussi, selon Christophe Demazière, la loi Chevènement est un texte qu'il faut questionner pour sa mise en pratique. Concernant la compétence développement économique, il identifie trois questions :
  - quelle est la plus value des EPCI par rapport aux communes dans ce domaine ?
  - quelle capacité à s'imposer pour la nouvelle intercommunalité ?
  - quel partage de l'action communautaire avec l'action d'autres collectivités locales ?

- Ainsi, la question institutionnelle amène à la problématique de la gouvernance, laquelle est fondamentalement liée à l'aspect politique de l'entreprise intercommunale : quelle légitimité les élus locaux accordent-ils à l'EPCI par rapport aux communes ? Quelles concessions en matière de pouvoir et de responsabilités sont-ils prêts à faire ?  
Mais elle également un outil de la construction communautaire, en obligeant les acteurs à définir ensemble une identité commune et des priorités territoriales pour une action cohérente.

### ➤ **La « petite fabrique des compétences » (Marc Bonneville) : de la définition de l'intérêt communautaire à un service public territorial**

- Le moment de la définition de l'intérêt communautaire est, -tous les intervenants s'accordent sur ce point- ambivalent : il est un outil de construction de la structure intercommunale (Nicole Rousier) via les priorités territoriales, et un gage d'adhésion grâce à la négociation. Cependant, c'est un moment qui reste laborieux (Xavier Desjardins), source d'un conflit entre élus qui détermine la gouvernance adoptée par la suite.
- La mise en œuvre des actions d'intérêt communautaire soulève ensuite des questions récurrentes : technique, celle du recrutement du personnel communautaire, et financière, celle des coûts engendrés par l'intercommunalité. Ainsi, Rémy Le Saout montre que le transfert de personnel se réfère aux enjeux politiques de l'intercommunalité. En effet, si on relève assez peu de mutations, c'est parce que l'intercommunalité se situe tout d'abord sur une autre offre de services que les communes. Elle recrute ensuite du personnel pour les services fonctionnels (ressources humaines, finances...) en fonction de sa taille. Enfin, les communes souhaitent souvent garder l'expertise dans leur bureaucratie. Un véritable jeu de pouvoir se joue entre communes et intercommunalités, autour de la question du personnel.

- Il en résulte notamment des conséquences en termes financiers : l'inflation constatée de personnel communautaire (plus de 100 000 personnes en 2003, contre 69 000 en 2001) est, entre autres, à l'origine d'une progression de 4% des dépenses totales des collectivités. De nombreux rapports soulèvent cette question du budget. Outre les dépenses pour le personnel, Victor Chomentowski rappelle que la prise de compétences, si elle se traduit en termes d'actions, a nécessairement un coût. Le procès en intention de l'intercommunalité est donc à nuancer. Jean-Paul Vogel milite lui pour un service public territorial, dans lequel ressources humaines communales et communautaires seraient associées. Correspondant à une pratique des compétences souvent partagée, ce système éviterait les doublons de personnel. Cette évolution possible ne sera viable que si elle résout plusieurs questions : du point de vue de l'usager, celles de l'efficacité des services et de la lisibilité des rôles des différents acteurs ; du point de vue des acteurs publics, celles de la cohérence des services et du soutien des élus locaux.

## 2. Les explications avancées

Un certain nombre de facteurs identifiés pendant les interventions et débats permettent d'expliquer la variété des situations intercommunales.

### ➤ **Les explications conjoncturelles**

- L'histoire locale : ce premier facteur est le moins capital dans la structuration des EPCI. Il explique par exemple, dans le cas de la communauté d'agglomération du grand Besançon (CAGB), l'alchimie complexe du partage des dispositifs entre la ville et l'EPCI. L'histoire de l'intercommunalité locale témoigne de la présence d'une culture de la coopération.
- Le rapport ville-centre/périphérie est un facteur déterminant dans le transfert de compétence, puisqu'une ville centre dominante d'un point de vue démographique aura une légitimité plus grande au sein de l'EPCI. Ainsi, au sein de la CAGB, le maire de Besançon est président de l'EPCI, et les 55 conseillers municipaux siègent au conseil communautaire. Cette inégalité peut parfois entraîner des réticences de la part des petites communes.
- Enfin, la présence d'un leader politique est l'élément essentiel d'une construction rapide de l'intercommunalité.

### ➤ **Les explications structurelles de l'organisation des EPCI :**

- Les deux pôles de l'intercommunalité.  
Selon Rémy Le Saout, l'intercommunalité est tiraillée entre deux représentations opposées, aucune d'entre elles n'étant jamais pleinement atteinte :
  - Un instrument fonctionnel à disposition des communes
  - Une entreprise politique qui à terme doit s'affranchir des communes.
 La position relative des acteurs intercommunaux vis-à-vis de ces deux pôles a des incidences en termes de transferts de compétences et de personnel. L'objectif supposé du législateur était la deuxième option, tandis que les élus locaux réticents à la « supracommunalité » tendent à entraîner les EPCI vers le premier pôle. L'enjeu des évolutions futures, selon Rémy Le Saout est de contribuer à l'émergence d'une bureaucratie autonome des EPCI pour la réussite de l'entreprise politique.
- La négociation et ses effets

Le choix du législateur de composer un texte de loi très général, était destiné à inciter les communes à se regrouper. Il en résulte que si son objectif était de faire des EPCI des collectivités à part entière, destinée à terme à remplacer les 36 000 communes françaises, la latitude laissée aux élus locaux a des effets parfois contre productifs. La prise de compétence peut se traduire par des actions en contradiction avec les objectifs de départ. Par exemple, on peut s'interroger sur l'efficacité de la dotation solidarité communautaire (DSC), quand celle-ci est plus destinée à obtenir l'adhésion des communes plutôt que de réaliser une véritable redistribution des ressources sur le territoire communautaire. Un mécanisme originellement solidaire devient contre péréquateur. Ainsi, comme le note Philippe Estèbe, la notion de solidarité est, comme tous les éléments d'actions des EPCI, objet de négociation entre les communes au sein de l'établissement intercommunal, négociation qui se focalise sur la DSC.

### 3. Les enjeux d'un objet en mouvement

Les interventions ont mis à jour les processus de structuration des EPCI, tandis que les échanges avec l'assemblée ont permis de soulever des éléments à résoudre pour un meilleur fonctionnement de l'entreprise intercommunale.

#### ➤ **Un débat : de l'ambivalence de la loi générale**

- Jean-Paul Vogel s'inquiète de l'instabilité juridique qui règne dans le domaine de l'intercommunalité. Selon lui, cette liberté voulue par la loi Chevènement créé des risques, et il aurait fallu prévoir les évolutions futures en termes de structuration institutionnelle, de partages des compétences, de coopération entre services techniques. Patrice Aubertel verrait même dans le contrat une formule plus stable que la loi, puisque le contrat induit un engagement réciproque, et la fabrique d'un Bien Commun plus stable que l'intérêt commun imposé.
- Mais, selon Jean-Philippe Brouant, une des plus value de la loi générale est justement d'être discutable, adaptée au terrain. De l'arrangement au contentieux, c'est la pratique qui donne sa forme concrète au texte, en garantissant à chaque partie une égalité de droit devant la justice.

#### ➤ **Un objet en mouvement, mais des tendances de fond :**

- L'évolution du couple commune/intercommunalité, montre, selon Philippe Méjean, qu'il n'est pas encore question de parler de disparition des communes. Au contraire, l'histoire fait apparaître, au milieu de la mouvance générale, un élément largement répandu : les communes gardent les compétences de proximité, tandis que les EPCI gèrent les compétences plus lourdes. L'exemple développé par Victor Chomentowski le montre parfaitement concernant la Politique de la Ville, prouvant une fois de plus l'imbrication effective des acteurs pour la mise en œuvre d'une politique globale.
- Enfin, les intervenants sont d'accord pour déplorer l'absence de stabilité de l'Etat central quant à la répartition des rôles de chacun des acteurs publics. Par exemple, la « préférence » de l'Etat central pour les regroupements de communes en 1999 s'est démentie lors de l'Acte II de la décentralisation, qui a renforcé le rôle des communes et des départements. Ainsi, la responsabilité des routes nationales a été transférée aux départements, dans une vision pragmatique à court terme (Jean-Pierre Vogel). La désignation du maire comme interlocuteur privilégié dans le CUCS (contrat unique de cohésion sociale), alors que, sur le terrain, la majorité des Contrats de Ville était revenue dans le giron des EPCI, témoigne de la même indécision législative.

D'autre part, des interrogations récurrentes ont été soulevées concernant des compétences particulières : par exemple en termes de Politique de la Ville, la position de l'Etat concernant le CUCS met en doute le rôle pris par les EPCI avec le Contrat de Ville. Le désir exprimé des praticiens est un positionnement de l'Etat par rapport à la capacité des intercommunalités à être des agents de la cohésion sociale.

### ➤ De la compétence juridique à la responsabilité politique

- Sur le terrain, les dispositifs d'action sont répartis entre les acteurs. Ce constat quasi général entraîne des pistes de réflexions quant à l'évolution de l'intercommunalité. Le principe de spécialité est remis en cause par un certain nombre d'intervenants : Christophe Demazière montre que la compétence développement économique ne peut être assumée par un acteur unique ; Damien Christiany milite au nom de l'ADCF pour une redéfinition du statut de l'intercommunalité pour un exercice en commun des compétences. Pour Jean-Paul Vogel, il est nécessaire d'œuvrer à une organisation juridique du partage des tâches, voire de la mutualisation des moyens. Ce partage des compétences peut être vu comme positif, puisqu'il semble répondre à des besoins et des capacités différentes. Il est également un élément d'équilibre politique. Les intervenants poussent à la réflexion sur la réalité juridique d'un partage des compétences, considéré comme un palier intermédiaire, entre le maintien d'une compétence communale et le dessaisissement par transfert à l'EPCI (Jean-Philippe Brouant).
- Un élément négatif émerge indéniablement de ce partage non –encore- bien encadré par la loi générale. Ainsi, au-delà des compétences techniques simples (eau, assainissement,...) les heurts sont nombreux concernant les responsabilités juridiques. Pour éviter les conflits violents, la solution est souvent de rester vague sur le contenu des compétences communautaires. Cette imprécision, permise par la loi, et légitimée par l'absence de stabilité de la position de l'Etat, peut conduire à une dangereuse irresponsabilité politique.

Xavier Desjardins conclut la journée en mettant en valeur la variété des regards sur l'objet intercommunalité tout au long des interventions par les sociologies, juristes, praticiens, spécialiste des finances locales.

#### *Qu'a-t-on appris du couple commune/intercommunalité ?*

- Si les intercommunalités se dotent de très nombreuses compétences, il reste aux communes tout ce qu'on pourrait appeler le champ de la « proximité », puisque les relations interpersonnelles, l'animation, l'aide sociale semblent lui rester à la fois pour des raisons politiques (relations directes avec les électeurs) et pratiques. Les interventions de Rémy Le Saout, sur le recrutement des personnels ou de Victor Chomentowski sur la politique de la ville l'ont montré.

- La définition de l'intérêt communautaire est longue et laborieuse, ce qui a un double aspect. Le point positif est que le caractère « flottant » de l'intérêt communautaire permet de l'adapter aux configurations locales et donne du « grain à moudre » lors des négociations entre acteurs. Ceci a favorisé le mouvement intercommunal. Le point négatif est l'instabilité juridique et la difficulté à démêler les responsabilités. Une forme d'irresponsabilité politique pourrait menacer le fonctionnement du couple communes/intercommunalités.

- On constate qu'il existe en puissance dans les EPCI une forme de « responsabilité

territoriale généralisée » puisqu'ils tendent à s'occuper de l'ensemble des problèmes locaux. Comme toute institution, elle tend à « déborder » de son cadre pour s'emparer de nouvelles responsabilités. C'est un mouvement endogène mais également exogène puisque l'EPCI est souvent considéré comme l'interlocuteur privilégié avec le territoire (délégation des aides à la pierre). Mais ce sont des processus en cours, et tout dépendra alors des autres acteurs pour, ou non, se concrétiser.

Claire SIMONNEAU  
Décembre 2006

L'INTERCOMMUNALITE EN DEBAT

L'INTERCOMMUNALITE ENTRE NOUVELLE GOUVERNANCE ET  
NOUVELLE GOUVERNEMENTALITE DES TERRITOIRES.

Séance 3 –  
25 Janvier 2007

Institut d'urbanisme de Lyon

Synthèse

L'objectif de la troisième séance était de dégager les conséquences sur la gouvernance des territoires des lois trois lois Voynet, Chevènement, et Gayssot. Partant du constat que la législation a incité à un changement d'échelle de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, les intervenants ont tenté de déterminer ce qu'il en était sur le terrain. Le cadre cognitif a-t-il évolué ? Quelle logique prévaut au sein des intercommunalités ?

Une nouvelle gouvernamentalité est également en œuvre, avec les outils de contrats, planification, projets : quels sont leurs effets dans la pratique ? Conduisent-ils à atteindre les objectifs de concertation, solidarité, et développement durable promues par les lois ?

Enfin, comment définir la nouvelle architecture institutionnelle du pays, et quelles sont les nouvelles relations entre échelons institutionnels, notamment le couple commune/intercommunalité vis-à-vis de l'Etat central ?

Les interventions et débats ont soulevé des questions de gouvernance, notamment concernant le couple commune/intercommunalité, ont apporté certains éléments quant à la régulation au sein de l'intercommunalité. Enfin, les échanges ont permis d'esquisser une nouvelle scène territoriale, en cours de construction et aux règles relativement complexes.

**1. QUELLE LOGIQUE DANS LES COMPORTEMENTS POLITIQUES ?**

Quelle place de l'intercommunalité dans la gouvernance ? Une des questions qui a guidé tout le séminaire est celle de l'émergence, ou non, d'une logique intercommunale.

**11. Un constat : la commune ne s'efface pas**

Les intervenants sont nombreux à affirmer la moindre force de l'intercommunalité dans les jeux politiques locaux. **La logique qui prévaut, à l'intérieur même des intercommunalités semble être le municipalisme.** Ainsi, Fabien Desage nous donne l'exemple de la Communauté Urbaine de Lille, dont l'évolution peut se lire en trois temps : le balbutiement des premières années, durant lesquelles les maires usent de la nouvelle structure pour alléger leurs dettes et donner un regain de vitalité à l'action communale ; puis le désengagement des maires conduisant à une autonomisation de la structure intercommunale ; et finalement un retour en force de l'ordre municipaliste avec l'arrivée de Pierre Mauroy (1989) à la tête de l'EPCI.

Pour les élus communaux, la coopération intercommunale serait avant tout une opportunité pour construire, ou le plus souvent **asseoir, un leadership.** Selon Anne-

Cécile Douillet c'est une des productions de la structure pays, qui peut renforcer les positions de certains élus, et amener une professionnalisation politique. Cet effet n'est cependant pas systématique : il faut le temps de participer à ces instances, et les atouts pour s'imposer comme un chef.

Enfin, l'actualité prouve que la commune n'est pas une échelle prompte à disparaître, compte tenu de la **vigueur politique des élus communaux**, prouvée par l'actualité. Ainsi, le plan de cohésion sociale de Jean-Pierre Borloo, élaboré juste après les 'émeutes' en banlieues en novembre 2005, semble reconnaître les maires comme les pompiers de la République (Renaud Epstein) : le nouveau CUCS (contrat urbain de cohésion sociale) leur est plus directement adressé qu'aux présidents d'EPCI.

## 12. La dimension collective : rupture ou modification en douceur ?

Les nouvelles formules institutionnelles (pays, EPCI,...) relèvent avant tout de la coopération. Il s'agit de s'associer, de concerter, de mettre divers acteurs autour d'une table de négociation. Certains intervenants y ont vu une rupture, nuancée cependant par la distinction entre une participation au niveau national, qui existe depuis le Conseil Economique et Social créé par le Général de Gaulle en 1946, et une participation locale, plus récente (Sébastien Segas). Ainsi, une manière de penser le pouvoir, opposée à la logique gaullienne, a émergé avec le dialogue horizontal et public qui est à l'œuvre dans les conseils de développement par exemple (Renaud Epstein).

→ *Piste de recherche proposée par Rémi Dormois*

*La démocratie dans l'espace urbain semble plus ouverte (plus de liens, plus d'acteurs) ; elle abandonne son rôle d'expertise, son fonctionnement d'arène politique filtrée : les politiques urbaines sont-elles le lieu de réactivation de la démocratie, ou seulement sa théâtralisation ?*

Si le municipalisme semble encore largement répandu, une esquisse de cadre cognitif se dessinerait, selon Rémi Dormois. Ainsi, les nouveaux outils mis en place par le triptyque de lois (Voynet, Chevènement, Gayssot) porteraient leurs fruits en termes de stabilité de la coopération intercommunale. Parallèlement, la planification bénéficie des normes de comportement (consensus et respect de l'autorité des maires) apparues au sein des structures intercommunales, lesquelles facilitent les décisions et sécurisent leur mise en œuvre. Cette régulation croisée (Rémi Dormois) entre outil de planification et structure politico-institutionnelle permet d'affirmer que la réforme n'est pas dénuée d'effet, les comportements des élus communaux se modifient dans le contexte intercommunal, malgré la persistance d'une logique communale.

→ *Piste de recherche proposée par Rémi Dormois*

*La question de la temporalité : il y a un temps long des processus de normes, et le cycle court des élections. Deux hypothèses peuvent être émises :*

- *au moment des élections, les élus se désengagent des démarches intercommunales, des normes (prouvée par la difficulté actuelle des SCoT)*
- *dans la compétition politique, les maires peuvent user des normes, et des réflexes intercommunaux*

*Comment les élus répondent aux exigences de ces deux temporalités ?*

## **2. LA REGULATION EFFECTIVE AU SEIN DES INTERCOMMUNALITES : ACTION CONSENSUELLE ET REPRESENTATION POLITIQUE.**

### **21. Les facteurs de régulation**

La question du compromis, du consensus est souvent revenue dans les débats et les interventions, faisant écho à la séance précédente. C'est en effet un élément fondamental de la coopération intercommunale, s'exprimant dans le contrat de territoire des pays, au moment de la définition de l'intérêt communautaire des EPCI, ou encore au travers des orientations de planification.

Selon Fabien Desage, alors que le consensus était présumé favoriser l'intégration, l'autonomisation de l'intercommunalité, il n'est que l'expression des priorités communales. Il en résulte que le déficit démocratique des EPCI n'est pas seulement lié au processus de désignation des présidents, mais est structurel. Rémi Dormois estime que ce mode d'élaboration mérite attention, dans la mesure où il peut légitimer les décisions.

*→ Les pistes de recherche à ce propos sont multiples. En effet, cet objet d'étude consensus peut être décrypté à plusieurs niveaux (David Guéranger): celui du « consensus de façade », issu de la nécessité d'agir dans une même direction une fois l'entreprise intercommunale engagée. Le deuxième niveau s'attacherait aux effets du dispositif sur les pratiques. Enfin, la problématique de la journée renvoie à une analyse en termes de rationalité politique inhérente aux dispositifs eux-mêmes : le consensus serait alors la cause et non plus la conséquence de l'EPCI, cette dernière reposant sur des **outils de neutralisation mutuelle empêchant qu'un des protagonistes ne prenne le contrôle de l'institution.***

David Guéranger détecte trois facteurs de mobilisation des maires pour l'intercommunalité: la législation, plus ou moins contraignante, les ressources techniques, en temps, en personnel compétent à disposition, et la compréhension des logiques intercommunales.

### **22. Une régulation progressive de fait**

Dans ce contexte de progression à marche forcée de l'intercommunalité, une répartition des rôles s'est opérée, entre les deux structures, communale et intercommunale.

Ainsi, Fabien Desage constate que si la Communauté Urbaine engage la majorité des dépenses pour les grands projets urbains, ces derniers sont présentés dans leur dimension communale. Tout se passe comme si la structure intercommunale jouait un rôle de mutualisation des moyens financiers, sans bénéficier de la diffusion d'une image d'acteur public cohérente. Les maires auraient gardé le prestige de la représentation politique, les structures intercommunales étant les principales présentes dans le champ de l'action publique locale, selon une théâtralisation du politique comme chef de projet (Sébastien Segas). Le déficit démocratique serait renforcé par cet état de fait.

### 3. NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE, NOUVEAUX OBJECTIFS ET REPARTITION DES ROLES :

La séance a également mis en lumière la mutation de la scène territoriale française, et spécifiquement l'émergence d'une nouvelle gouvernamentalité.

#### **31. Une nouvelle posture de l'Etat**

Après l'Etat aménageur, l'Etat entraîneur, l'Etat définit aujourd'hui une **nouvelle stratégie nationale** qui lui attribue un rôle ambivalent, entre autoritarisme et négociation.

Cette nouvelle stratégie renverse la logique égalitariste qui a longtemps prévalu en France, pour instaurer la compétitivité des territoires : on assiste à un « renoncement à la redistribution keynésienne pour une approche schumpetérienne de soutien ciblé aux territoires » (Renaud Epstein). La posture vis-à-vis des agglomérations est à cet égard significative, puisque la politique des métropoles d'équilibre a laissé place à une stratégie d'excellence par appels à projets (pôles de compétitivité, pôles d'excellence ruraux,...).

Les trois **instruments** de cette nouvelle stratégie sont :

- le pilotage des programmes par les agences nationales
- la sélection des opérations par les appels à projet
- le suivi à distance par des systèmes de *reporting*

Ils sont tous le point d'ancrage de la lutte pour obtenir les ressources nationales, ce qui « oblige » les collectivités à entrer dans la compétition.

L'Etat, dans ce système de guichet unique, exerce un « **gouvernement à distance** » (Renaud Epstein) des territoires, en les obligeant, d'une part à se soumettre à une posture de compétition, et d'autre part à répondre, dans le cas de la Rénovation Urbaine, à des objectifs substantiels précis.

Dans le cadre des pays au sens de la loi Voynet, la stratégie est appliquée de manière différente : l'Etat donne des ressources à ceux qui sont capables de se mobiliser pour œuvrer à la compétitivité de la France. En revanche le contrat de pays impose plus une procédure qu'un contenu ; le système des agences constitue une véritable rupture avec les procédures contractuelles, qui instaureraient une scène de négociation permanente.

#### **32. Effacement de l'Etat local**

Dans ce nouveau cadre, dirigé par le pouvoir central, l'Etat local est relativement exclu. En effet, la définition d'une nouvelle stratégie nationale s'est accompagnée d'une triple réforme administrative :

- Une dissociation de la déconcentration et de la décentralisation (contrairement aux lois Defferre, et à la loi ATR), avec la réduction des compétences et des ressources des services déconcentrés.
- La LOLF qui instaure un pilotage des budgets se faisant par l'amont, réduisant d'autant le rôle de l'Etat local
- Une « agencification », par le renforcement du rôle et la multiplication des agences d'Etat qui captent une part croissante du budget, et négocient directement avec les communes.

Alors que l'Acte I a institutionnalisé la territorialisation de l'action publique, créé un « Etat animateur » (Jacques DONZELOT, 1994), on assiste aujourd'hui à une disparition de l'Etat local.

### 33. De l'utilité d'une double tête locale pour la puissance centrale

Cette nouvelle stratégie vise principalement les communes ; quelle est donc la place de l'intercommunalité, issu d'un discours prônant la solidarité, dans ce nouveau dynamisme ?

Xavier Desjardins émet l'hypothèse d'un fonctionnement en couple entre commune et intercommunalité, allant dans le sens d'un équilibre global du territoire, révélant une attitude multiple de l'Etat. En effet, le discours de compétitivité, s'il est prôné pour faire entrer la France sur une scène européenne, voire mondiale, ne peut être tenu de manière univoque : les perdants ne doivent pas être définitivement perdants, sous peine de marginaliser définitivement un territoire. La logique néolibérale de fragmentation des territoires doit être contrebalancée, par la cohésion territoriale. Au niveau local, **l'équilibre entre concurrence et solidarité s'appuierait sur les pouvoirs exercés par les communes et les EPCI : les unes dans le sens de la compétition, les autres dans le sens de la cohésion.** Ainsi, aux procédures d'appels à projets et au guichet unique (Agence Nationale), pourrait s'ajouter l'intercommunalité comme outil de gouvernement à distance. Par des procédures de type PLH, SCOT ou autres conférés aux intercommunalités, l'Etat utiliserait les agglomérations pour maintenir la cohésion et traduire localement les notions floues « d'équilibre social de l'habitat », de « solidarité territoriale » etc.

## **Conclusion :**

Les réformes combinées de gouvernance de gouvernementalité des territoires ont produit des phénomènes contradictoires :

- La logique communale prévaut encore chez les élus, et l'appropriation politique de la structure intercommunale n'est pas réellement à l'œuvre. Au contraire, on assiste à une instrumentalisation de la structure intercommunale par les maires (renforcement du leadership), voire à une répartition des rôles entre commune et intercommunalité, attribuant à la première la représentation politique, et à la deuxième la dépense publique.
- Cependant, des normes d'action publiques nouvelles ont émergé des nouveaux outils créés par les lois Voynet, Chevènement et Gayssot. Ces normes, relevant du consensus, de l'écoute, de la négociation, pénètrent petit à petit tous les espaces de l'action publique, faisant évoluer la gouvernance des territoires dans le sens d'un dialogue local horizontal.

Alors que les réformes des années 99-2000 prédisaient un renouvellement radical des institutions françaises, avec la disparition des communes sous l'emprise de l'intercommunalité, on assiste aujourd'hui, à un équilibre, une balance, une répartition progressive des rôles entre deux acteurs : à la commune le champ de la représentation politique, de l'image et de la compétitivité, à l'intercommunalité le domaine de l'action et de la dépense publique, du consensus et de la cohésion territoriale. Cette distribution implique un déficit démocratique patent du côté de l'intercommunalité, en même temps qu'une traduction française du néolibéralisme.

### *Remarque méthodologique:*

*Outre les pistes de recherche explicitement indiquées dans le corps du texte, un débat a traversé toute la journée entre une méthode comparative ou monographie. La comparaison éviterait de trop généraliser, mais manquerait de précision faute de travail empirique. La monographie, par opposition, serait précieuse par la profondeur du travail, mais limitée car tous les cas sont spécifiques. Il a enfin été avancé que la comparaison entre monographies fonctionne bien.*

**Claire Simonneau  
Février 2007.**

## SEMINAIRE

### L'intercommunalité en débat

#### Séance 4

#### les régimes de solidarité

**Jeudi 8 Mars 2007**

#### Synthèse des débats

Parmi les présupposés de la loi Chevènement, la question de la solidarité est centrale. En effet, loin d'être une simple loi organisationnelle et fonctionnelle, elle vise clairement à lutter contre l'apartheid social et cherche donc à favoriser une solidarité active entre communes. Cette solidarité territoriale doit alors favoriser la solidarité sociale. Un double présupposé existe donc dans cette loi : l'intercommunalité doit inciter à la solidarité territoriale qui elle-même doit favoriser la solidarité sociale.

Au cours de ce séminaire dédié à la notion de solidarité intercommunale, ce présupposé a été globalement remis en cause par les intervenants qui se sont, à de multiples reprises, interrogés sur le contenu et les contours à donner à cette notion. Quatre interventions ont permis d'approfondir cette réflexion autour de deux thématiques : la solidarité vis-à-vis des ressources et la solidarité dans la mise en oeuvre des politiques publiques. La première thématique est illustrée par les interventions de Marie-Paule Rousseau, maître de conférence à l'IFU sur la solidarité fiscale et les intercommunalités et de Philippe Estèbe, directeur d'études à Acadie, sur les stratégies matrimoniales des intercommunalités. La seconde thématique est développée autour des interventions d'Emmanuel Négrier, chercheur au CEPPEL, sur les politiques culturelles intercommunales et de Marie Bidet, doctorante à l'ISP, sur l'accueil des gens du voyage.

#### ***Solidarité intercommunale et ressources fiscales.***

Un des objectifs de la loi Chevènement est de lutter contre l'apartheid social. L'intercommunalité a donc pour vocation de faire cohabiter riches et pauvres dans un même ensemble qui produit de la solidarité, qui fait société (Philippe Estèbe). Pour ceci, la loi envisage deux moyens d'action : faire

cohabiter des communes socialement hétérogènes au sein d'une même intercommunalité et permettre une redistribution de la fiscalité des communes les plus riches vers les communes les plus pauvres à travers le transfert de la taxe professionnelle aux EPCI (principe de la taxe professionnelle unique). Or, ce schéma est fortement remis en cause par les interventions de Marie-Paule Rousseau et de Philippe Estèbe.

A travers son travail sur la fiscalité intercommunale, Marie-Paule Rousseau a ainsi cherché à comprendre si l'intercommunalité permet une mise en partage solidaire de la taxe professionnelle et si la nouvelle fiscalité locale permet une solidarité d'action entre les EPCI et entre les EPCI et les communes. De cette étude ressort trois conclusions majeures pour ce séminaire.

D'une part, la fragmentation des aires urbaines en plusieurs EPCI <sup>1</sup> et la réforme des bases de la taxe professionnelle semblent être une source d'antagonismes fiscaux entre les EPCI centraux et les

EPCI périphériques d'une même aire urbaine. Cette tendance est d'ailleurs renforcée par la déconcentration des activités vers les périphéries des agglomérations. En effet, sur les dix plus grandes aires urbaines, l'évolution de la base taxe professionnelle depuis 1996 est bien plus forte pour les EPCI périphériques que pour les EPCI centraux même si ces derniers ont une base plus élevée. Néanmoins, même si la base taxe professionnelle est plus dynamique en périphérie que dans les villes centres, les communes centre sont gagnantes à terme. En effet, en termes de stock, le solde est certes plutôt négatif pour les communes centre, mais, en termes de flux, selon la taille de l'EPCI, à terme, un système de solidarité à rebours est envisageable (Philippe Estèbe). De plus, la taxe professionnelle provenant principalement des grandes entreprises industrielles et les activités nouvelles (services...) ayant une contribution à la base taxe professionnelle moindre, la localisation des établissements peut probablement expliquer la répartition inégalitaire de la taxe professionnelle dans une même aire urbaine (Nicole Rousier).

D'autre part, une pondération par rapport au revenu moyen sur la commune et sur EPCI montre que la réforme de la base taxe professionnelle a renforcé les inégalités. Ainsi, sur 130 EPCI étudiés, 22

#### **Méthodologie de l'étude de Marie-Paule Rousseau**

Cette intervention se base sur un travail réalisé en 2004 pour le Ministère de l'Intérieur avec Laurent Davezies sur la fiscalité intercommunale. Il concerne l'ensemble des EPCI à TPU existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2003 Ile-de-France exclue. Ainsi, dans le cadre de cette étude, 574 EPCI ont été étudiées. Deux échelles d'analyses ont été utilisées pour mener à bien cette étude : les aires urbaines et les EPCI afin de mesurer la disparité fiscale au sein d'un même EPCI, le partage de la taxe professionnelle et les relations entre EPCI et communes sur la question de la fiscalité. Le travail se base donc sur une comparaison entre la fiscalité de chaque EPCI par rapport à une référence calculée à l'échelle de l'aire urbaine d'appartenance et sur une simulation d'une mutualisation de la base taxe professionnelle (redistribution des recettes de taxe professionnelle par rapport au poids démographique).

---

1 Cette question a été largement abordée lors de la première séance de ce séminaire consacrée à la « fabrique des territoires ».

EPCI ont une répartition des bases de la taxe professionnelle des communes les plus pauvres vers les plus riches. Le cadre dominant est une redistribution des communes moyennes vers les plus pauvres et les plus riches. Seuls 8 EPCI ont un modèle de redistribution des communes moyennes et des communes riches vers les communes les plus pauvres. Néanmoins, il ne faut pas penser qu'une commune socialement pauvre est fiscalement pauvre. En effet, via la taxe professionnelle, les communes les plus riches sont souvent les communes les plus socialement pauvres (Victor Chomentowski). La taxe professionnelle étant le facteur discriminant des ressources des collectivités et les lois successives n'ayant pas éliminé ce caractère discriminant (on a enlevé une ressource à une commune en lui redonnant cette même ressource sous une autre forme) il est nécessaire de s'interroger sur ce qui est péréquateur et si l'égalité est péréquatrice pour aborder la question de la solidarité (Victor Chomentowski).

De plus, l'étude tend à démontrer que l'usage de la taxe professionnelle est largement dépendant des habitudes de coopération prises par les communes. Plus l'intercommunalité à taxe professionnelle unique est récente, plus la part de taxe professionnelle reversée aux communes dans le cadre de la dotation de solidarité communautaire est importante. En effet, dans les EPCI à taxe professionnelle unique, la taxe professionnelle collectée est répartie en trois postes : la dotation fiscale, qui correspond au retour mécanique d'une partie de la taxe professionnelle aux communes, les actions de l'EPCI et la dotation de solidarité communautaire. Cette dernière, présente dans 282 des 660 EPCI étudiés, permet de redistribuer une partie de la taxe professionnelle aux communes à travers différents critères qui peuvent être regroupés en quatre types d'intention : l'incitation au développement économique, la mutualisation, la solidarité fiscale et la solidarité sociale.

Finalement, un écart important existe entre le discours politique, qui justifie l'intercommunalité sur le thème de la redistribution, et la réalité. Au vu du travail de Marie-Paule Rousseau, un système à peu près juste a été remplacé par un système plus inégalitaire (Marie-Christine Jaillet). En effet, s'il n'y a aucune action, les communes socialement pauvres sont souvent fiscalement riches. Or, différentes choses ont agi pour aboutir à une situation plus inégalitaire : la fragmentation territoriale<sup>2</sup>, la réforme de la base taxe professionnelle<sup>3</sup> et les stratégies des élus<sup>4</sup> (Paul Boïno).

Philippe Estèbe dans son intervention sur « le mariage intercommunal » cherche à comprendre si les EPCI ont tendance à regrouper des communes au profil social similaire ou au contraire hétérogène. Pour ce faire, il se base sur la théorie de Charles Tiebout pour qui une aire urbaine ressemble à un

---

2 Les EPCI centraux ne profitent pas de la dynamique économique sur le plan fiscal alors qu'ils en supportent les coûts de centralité.

3 Certains types d'activités tertiaires rapportent moins de taxe professionnelle.

4 Ils ont une forte capacité à redistribuer la taxe professionnelle via la dotation de solidarité intercommunautaire.

supermarché où les communes proposent un panier de biens et de services extrêmement différenciés. Cette diversité conduit les habitants à « voter avec les pieds » en assimilant les impôts locaux à un achat de services. Dans cette logique, la fiscalité locale n'a pas à avoir une vertu solidaire, c'est l'impôt national qui doit jouer ce rôle. A partir de ce cadre théorique, il ressort de l'étude deux résultats importants qui viennent confirmer les résultats de Marie-Paule Rousseau. D'une part, les EPCI centrales sont globalement hétérogènes tandis que les EPCI périphériques sont globalement homogènes. En effet, les communes périphériques ont une marge de manoeuvre géopolitique plus forte que les communes centres et donc les EPCI périphériques sont plus facilement homogènes. D'ailleurs les types sociaux du périurbain sont moins contrastés que dans les pôles urbains (Xavier Desjardins). Ainsi, l'hétérogamie peut être analysée plus comme une contrainte que comme un choix géopolitique. D'autre part, en périphérie des aires urbaines, des clubs dorés et des clubs de l'âge d'or ont tendance à apparaître. Les communes de riches et de retraités ont donc tendance à se regrouper. Finalement, comme ce sont les communes les plus pauvres socialement qui sont les plus riches fiscalement, les plus homogames sont ceux qui perdent le plus en taxe professionnelle. Ainsi, en termes fiscaux, ce sont les pauvres qui ont le plus intérêt à l'homogamie.

#### Méthodologie de l'étude de Philippe Estèbe

##### *L'échantillon*

L'ensemble des EPCI à taxe professionnelle unique appartenant à une aire urbaine de plus de 100 000 habitants hors Ile-de-France. Cet échantillon représente 6443 communes regroupées dans 442 EPCI. Elles sont réparties dans 76 aires urbaines et réunissent 24 millions d'habitants.

##### *Choix des variables*

Une analyse multivariée a permis de définir quelles étaient les variables les plus discriminantes. Ce qui explique les plus la disparités des EPCI au sein d'une même aire urbaine, ce sont : la part de HLM, le taux de pauvres dans la population, le taux de chômage, la part des 20-39 ans, la part des cadres, la part des retraités, la part des ouvriers et l'accroissement du solde naturel.

##### *Méthode de calcul*

Grâce à une comparaison des variances intra-classe (entre communes d'un même EPCI) et inter-classe (entre EPCI d'une même aire urbaine), l'effet de club a été minimisé. Ces calculs ont conduit à la construction d'une échelle d'homogamie ou le critère reçoit un point si sa variance intra-classe est supérieur à sa variance inter-classe.

##### *Typologies*

Les villes centres ont différentes stratégies matrimoniales : l'hypergamie (la ville centre se regroupe avec les communes les plus riches, comme généralement, la première couronne est plus huppée, il est donc logique que ce type domine), l'hypogamie (la ville centre se regroupe avec des communes plus pauvres, c'est notamment le cas dans le Nord-Pas-de-Calais où les communes de première couronne sont généralement aussi pauvres que la ville centre), l'homogamie (phénomène plus rare, on trouve ce cas à Lyon et à Toulouse notamment)

Pour les communes périphériques, une typologie de l'homogamie a pu être établie autour de 5 profils dominants qui expliquent entre 80 et 90 % de la variance.

Type 1 : riches, cadres, plus ou moins jeunes et productifs

Type 2 : moyen, peu typé

Type 3 : pauvres, jeunes, plutôt ouvriers

Cette étude montre qu'un problème structurel se pose dans les EPCI qui ne résout pas la question de la solidarité entre ville centre et périphéries sur la question des coûts de centralité et de la solidarité sociale (Paul Boino). Ainsi, certains EPCI riches réalisent des PLH ou des documents d'urbanisme brillants mais ils ne participent pas à l'effort de solidarité sociale à l'échelle de l'aire urbaine<sup>5</sup>(Marie-Christine Jaillet). Une telle situation provient peut-être des ambiguïtés de la loi Chevènement qui a surtout pensé à structurer les pôles urbains et moins le périurbain (Xavier

5 Le SICOVAL dans l'aire urbaine de Toulouse par exemple.

Desjardins). Cette situation n'est pas nouvelle et de nombreuses études tendent à montrer les limites des effets péréquateurs de l'intercommunalité. Il faut alors remettre en cause le présupposé selon lequel à partir du moment où une intercommunalité est bien faite, elle marche bien et s'interroger sur la façon dont une ressource affectée au groupement participe à la solidarité, sur les types de compétences sont développées et sur la manière dont les ressources sont affectées sur le territoire de l'EPCI.

### ***La solidarité par rapport aux politiques publiques***

La seconde thématique abordée par ce séminaire cherche à comprendre si la mise en oeuvre d'une politique publique à l'échelle de l'intercommunalité favorise la solidarité intercommunale. Alors que l'intervention d'Emmanuel Négrier sur les politiques culturelles des agglomérations françaises incite plus ou moins à répondre par l'affirmative, l'intervention de Marie Bidet sur l'accueil des gens du voyage tend à montrer que le traitement de ce dossier peut remettre en cause une hypothétique solidarité au niveau intercommunal.

L'exposé d'Emmanuel Négrier est basé sur une étude en cours qui vise à réaliser un travail exhaustif sur les politiques culturelles des intercommunalités à partir de questionnaires et de monographies. Les premiers résultats de cette étude ont notamment permis de mettre en lumière les modalités de la genèse et de la mise en oeuvre des politiques culturelles intercommunales. Compétence optionnelle, la culture est transférée pour 80% des institutions métropolitaines. Néanmoins, les motivations sont nombreuses (par simple nécessité, une déclaration politique sans réel engagement, pour développer la compétence sport, pour mettre en oeuvre un projet culturel participant à la création territoriale de l'agglomération) tout comme les résistances (les communes périphériques par peur des charges de centralité, les conseils généraux et régionaux par peur de perdre des espaces politiques et parfois par certains professionnels). La culture étant un secteur sensible sur le plan symbolique, il faut du temps et une mobilisation d'acteurs (élus et professionnels) pour mettre en oeuvre une coopération culturelle qui généralement se base sur l'existence d'une solidarité territoriale interne, d'un leadership coopératif et stable ou d'un porteur de projet. La suite de l'étude a permis de réaliser une typologie des modèles de gestion de la culture à l'échelle des agglomérations à partir d'un classement des équipements en fonction de leur échelle de rayonnement. Cinq modèles ont été identifiés : aucune gestion, le rayonnement, le domaine test, les équipements, le basculement intégral. Cette étude a aussi permis de préciser les relations entre culture et solidarité qui sont de trois types : la localisation des équipements, le partage des charges de centralité et la mise en réseaux de lieux et de l'offre.

Cette dernière question ainsi que les différents modèles proposés ont largement fait débat. Ainsi,

comme la politique culturelle des agglomérations se situe dans le champs du rayonnement et de l'image, la solidarité doit se faire par rapport à la question de l'accès à l'offre culturelle (Marie-Christine Jaillet) et l'important dans ce cas c'est le choix de la localisation des équipements et des services culturels qui représente un véritable aspect de solidarité (Emmanuel Négrier). Parallèlement, la question de la décentralisation des équipements doit tenir compte de leurs impacts sociaux avec pour objectif la démocratisation culturelle (Emmanuel Négrier). Mais finalement est-ce que la solidarité intercommunale repose sur la décentralisation/déconcentration de l'offre ou sur la capacité du centre à maintenir la diversité de cet ensemble et à faciliter son accès en termes qualitatif et quantitatif ? (Cynthia Gorra-Gobin). D'un autre point de vue, poser la question de la solidarité pourrait être la question du rapport entre culture noble et culture populaire. Dans cette perspective, d'après l'exposé d'Emmanuel Négrier, l'intercommunalité, dans le cadre du modèle rayonnement, jouerait dans le sens de la ségrégation en opposant une culture noble (CU ou CA) et une sous-culture (commune) qui peut aboutir à un possible éclatement du service public culturel (David Guéranger et Paul Boino). Néanmoins, une telle interprétation ferait perdre de vue que l'objectif d'une politique culturelle pour les élus est de renforcer la cohésion sociale. Pour ceci, l'échelle de proximité reste très importante (Bernard Vivien). Les exemples donnés illustrent, d'ailleurs, bien l'idée que la politique culturelle est un construit politique et donc que la solidarité intercommunale en termes de culture est aussi un construit politique (Emmanuel Négrier). Finalement, avec cet exposé, c'est le contenu même de la notion de solidarité intercommunale qui est interrogé. Ainsi, Philippe Estèbe voit cinq acceptions de la solidarité dans les modèles présentés. Si le début du séminaire utilisait une définition implicite de la solidarité, soit sociale soit spatiale, avec l'exposé d'Emmanuel Négrier, le terme se complexifie. Dans le cas du modèle « rayonnement », on a une solidarité par entraînement. Dans le cas du modèle « basculement total » on a de la solidarité par intégration. Cette extension large du terme de solidarité est néanmoins remise en cause par Marie-Christine Jaillet pour qui un modèle de gestion n'est pas de la solidarité.

L'exposé de Marie Bidet sur l'accueil des gens du voyage montre très clairement que si une hypothétique solidarité existe au sein d'une intercommunalité, le traitement de ce dossier peut la remettre en cause. En effet, la loi Besson II relative à l'accueil des gens du voyage donne la possibilité de transférer la création et la gestion des aires d'accueil à l'intercommunalité. Derrière cette mesure se trouve l'idée d'une mutualisation des coûts financiers, de localisation et l'idée d'une répartition des coûts politiques. Pour favoriser ce transfert, la loi prévoit que les communes appartenant à une intercommunalité en règle avec les objectifs du schéma départemental d'accueil des gens du voyage bénéficiera de la possibilité de demander un arrêté d'expulsion. Dans la loi Besson II l'intercommunalité est donc favorisée. Il y a généralement opposition entre la ville-centre qui cherche à transférer la compétence et les communes périphériques qui ne souhaitent pas

participer financièrement ou foncièrement. Jusqu'à la LSI, les maires des villes centre utilisaient l'article 9 de la loi Besson II comme argument pour favoriser le transfert. Aujourd'hui cet argument a disparu. Trois types de prétextes sont avancés par les communes pour refuser le transfert des aires d'accueil : le manque de foncier, le manque de suivi social et le fait que la commune n'est pas concernée par la loi. Néanmoins, diverses situations sont repérables qui vont du blocage complet du dossier à l'échelle intercommunale à une gestion plus ou moins réussie comme à Rennes ou à Lille. Aussi, la gestion du dossier gens du voyage correspond assez clairement à des marchandages institutionnalisés sur lesquels semblent jouer : l'ancienneté de l'intercommunalité, la taille de l'intercommunalité et l'enjeu de la taxe d'habitation sur l'habitat caravane qui reste à mettre en oeuvre. Finalement, le renforcement de l'intercommunalité a fait avancer les choses mais lentement. Ce point reste cependant difficile à évaluer puisqu'il y a concomitance entre la loi Chevènement et la loi Besson. Néanmoins une des idées fortes de la loi (mutualisation des coûts) a favorisé le transfert des compétences puisque c'est un avantage dans la négociation avec la population.

### ***La solidarité en question***

Cette séance du séminaire « l'intercommunalité en débat » a finalement soulevé plus de questions qu'elle n'a apporté de réponses. En effet, si les présupposés de la loi Chevènement concernant la solidarité intercommunale ont largement été nuancés, voire remis en cause, la question de la définition précise de la notion de solidarité a très clairement été posée par l'ensemble des intervenants. Ainsi, au cours de la séance, solidarité et redistribution fiscale ont souvent été confondues mais il n'est pas évident que la solidarité à l'échelon local passe par la redistribution fiscale. Il faut donc opérer une distinction entre l'action publique territoriale et l'action publique nationale et insister sur la distinction entre solidarité sociale et solidarité territoriale afin de mieux affiner la notion de solidarité (Philippe Estèbe).

**SEMINAIRE  
L'INTERCOMMUNALITE EN DEBAT**

**Démocratie et intercommunalité**

**Séance 5 -**

**25 Juin 2007**

**Institut d'urbanisme de Lyon**

Au moment du vote des « *trois lois* », les commentateurs ont tantôt déploré le déficit et tantôt loué le renouveau de la démocratie locale dont ces lois seraient porteuses. L'absence d'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires a pu apparaître comme un recul démocratique dans la mesure où les établissements publics de coopération intercommunale ont des compétences de plus en plus larges, notamment celles de lever l'impôt. D'un autre côté, l'émergence de nouvelles formes de démocratie participative, sous la forme des conseils de développement avec la loi Voynet ou de la concertation préalable à l'élaboration de tous documents d'urbanisme avec la loi SRU a pu apparaître comme un moyen de rendre plus vivante la démocratie locale.

La démocratie représentative a toujours été marquée par la tension entre son principe politique qui consacre la puissance d'un sujet collectif et le principe sociologique qui conduit à en dissoudre la consistance (par la naissance d'une « *aristocratie* » élective) et à en réduire la visibilité. Le système d'élection au second degré des exécutifs intercommunaux accroît-il cet écart entre les représentants et les représentés ? Comment les partis politiques et les élus locaux s'adaptent-ils à cette nouvelle configuration ?

Pour pallier les limites du système représentatif, le développement des formes d'implication des citoyens dans les décisions qui les concernent est l'un des traits majeurs des régimes démocratiques contemporains. L'utopie d'une administration omnisciente, capable de gouverner d'en haut la société, a perdu toute sa consistance et les arènes de participation se multiplient. Le projet d'une démocratie délibérative, qui s'est progressivement imposé dans les années 1990, suggère une approche plus « *qualitative* » de la participation. Mais quels sont les effets de ces nouvelles formes de participations citoyennes ?

Par ailleurs, pour reprendre les termes de Rosanvallon, la vie politique locale est également animée par la sphère « *contre-démocratique* », c'est-à-dire par l'ensemble des pratiques de surveillance, d'empêchement et de jugement, au travers desquelles la société exerce des formes de pressions sur les gouvernants, dessinant l'équivalent d'un magistère parallèle ou informel ou encore d'un pouvoir correcteur. L'éloignement dans le domaine de la représentation entre les citoyens et les arènes délibératives intercommunales est-il contrebalancé par cette activité contre-démocratique ?

## **Introduction**

Cette dernière séance du séminaire met en débat la relation entre démocratie et intercommunalité. Ce thème a traversé les discussions lors de l'élaboration de la loi Chevènement, opposant les tenants de l'élection des représentants intercommunaux au suffrage universel direct, aux défenseurs de leur désignation par les communes, cette dernière formule ayant été finalement choisie. D'autre part, le thème la démocratie s'est exprimé au travers de la mise en place de structures de participation : conseil de développement, conseil de quartier, ... Le compromis ainsi construit est-il garant de la démocratie ? Comment le point de vue du citoyen s'insère-t-il dans ce nouveau système ? Quelles sont les contraintes des prochaines évolutions ?

Les différents intervenants pour explorer ces thèmes étaient Romain LAJARGE, Gilles PINSON, Jérôme DUBOIS, et Sophie VAREILLES ; le grand témoin, Nicolas PORTIER, délégué général de l'AdCF (Assemblée des Communautés de France).

La séance a permis, aux travers des interventions et des discussions, de faire le constat d'un déficit démocratique des dispositifs actuels (1), de pointer les incohérences du système (2), et enfin d'esquisser les pistes d'évolutions pour un renforcement démocratique (3).

## **Le constat : des dispositifs nombreux, nouveaux, peu satisfaisants**

### **Un panorama des dispositifs potentiels de la démocratie**

Le sujet de la séance était très vaste, et chaque intervenant a choisi une partie de ce que les deux termes recouvraient. Ainsi, cela a permis de disposer d'un panorama des dispositifs pensés pour le développement de la démocratie à l'intérieur de l'intercommunalité, ainsi que de leur efficacité « démocratique ».

Ainsi, Romain LAJARGE avait choisi les conseils de développement des Pays et PNR (Parcs Naturels Régionaux) ; Gilles PINSON, les procédures délibératives dans les « intercommunalités Chevènement » ; Sophie VAREILLES, la concertation dans les projets urbains du Grand Lyon.

On peut d'ores et déjà dresser un inventaire des dispositifs censés être à l'écoute du citoyen, et constater leur faiblesse démocratique dans le système intercommunal :

- la démocratie représentative, dispositif classique d'expression démocratique, est mise à mal dans le nouveau système, puisque les représentants intercommunaux ne sont pas choisis directement par les citoyens, mais désignés par les maires.
- La démocratie participative, mise en œuvre par les structures tels que les conseils de développement et les conseils de quartier, fonctionnent dans une tension avec les représentants élus, qui, loin d'être féconde, réduit souvent à néant l'apport de la participants au projets communautaires.
- La concertation, qui semble être une évidence démocratique, conduit cependant dans sa phase de traitement des informations, une simplification des expressions des publics

urbains. Le résultat en devient anti-démocratique en ce qu'il exclut une partie importante des expressions publiques.

- La démocratie de négociation, défini par François GEINDRE comme le débat et la discussion sur le programme, et non seulement le projet avec des personnes déjà représentatives, n'est pas encore répandue, faute de capacité de négociation.

## **La commune compte dans la construction démocratique de l'intercommunalité**

Comme l'ont souligné les précédentes séances du séminaire, il est clair que les communes comptent toujours. Tout d'abord d'un point de vue pratique : la loi Chevènement compose clairement une intercommunalité appuyée sur le pouvoir communal (Paul BOINO), à l'inverse des tentatives (infructueuses) de fusions communales. Il en résulte des institutions où, des points de vue administratif, politique, de compétences, communes et intercommunalité sont imbriquées (Xavier DESJARDINS).

En matière de démocratie ensuite, il semble même que le débat se situe foncièrement dans une confrontation entre les deux entités communale et intercommunale. Ainsi, le schéma traditionnel de la démocratie ancré sur le territoire français est celui de l'élection directe d'une personnalité représentant le territoire communal, par ses habitants. Cette élection implique l'exercice de compétences de gestion territoriale, assortie du pouvoir de lever l'impôt. Dans ce système, l'échelon intercommunal vient perturber les représentations de la démocratie, car les représentants ne sont pas élus directement, et ont tout de même un pouvoir fiscal. Faut-il pour autant calquer le modèle communal au niveau intercommunal, et supprimer la commune?

Une solution aussi radicale n'est envisagée par aucun des participants. Ici, les échelles jouent et la proximité (de fait) et la familiarité (construite par l'histoire) de la commune restent des éléments importants pour la relation politique/citoyen.

Un choix est cependant nécessaire, selon bon nombre d'intervenants : il faut régler l'incohérence fondamentale (seul cas en Europe !) d'une autorité publique non élue et pourtant apte à lever l'impôt, et introduire plus de clarté pour le citoyen dans la répartition des compétences et des responsabilités.

Cette clarté est un élément de démocratie, dont les modalités ont été débattues durant la journée.

## **Les critiques : la démocratie, le raté de la loi Chevènement ?**

### **La pratique des nouveaux dispositifs**

Si les intervenants sont jugent négativement les résultats des dispositifs de démocratie participative, de concertation ou de négociation, il ont aidé à déterminer ce qui, dans la pratique, a nui à la mise en œuvre d'une démocratie d'un autre type que la démocratie représentative.

Le premier élément souligné par les intervenants est la question des acteurs de ces dispositifs : qu'il s'agisse de la participation ou de la concertation, toutes les catégories de citoyens ne sont pas parties prenantes. Romain LAJARGE réalise une typologie par motivation :

- le gouvernant : a une vision hiérarchique de ce qui va être produit. Superpolitisé, il va chercher des alliés.
- Le guichetier : a une vision pragmatique et opérationnelle ; il cherche à gagner pour son intérêt particulier.
- L'opportun : a une vision stratégique et utilitariste ; il va jouer sur la tactique.
- Le participant : a une vision désincarnée, dépolitisée de la participation. C'est le militant, l'acteur du fameux *bottom up*.

Les observateurs et praticiens de la participation et de la concertation notent une présence majoritaire de retraités, souvent de la fonction publique territoriale ou d'Etat, et des représentants associatifs déjà impliqués dans l'action publique (Sophie VAREILLES, Jérôme DUBOIS). Par endroits, on voit se reproduire une représentation nobiliaire. Le mythe d'une participation massive des citoyens s'arrête là où les contraintes d'emplois du temps d'une part, et les intérêts particuliers d'autre part, interviennent.

Cependant, les mécanismes de participation doivent-ils réellement évoluer vers une ouverture à tous ? Rien n'est moins sûr, à l'écoute des récits d'expérience du conseil de développement du Grand Lyon, qui a compté jusqu'à 800 membres. Il s'agit de mettre des règles du jeu, pour faire avancer la décision, et voire d'instaurer une règle de collégialité, pour assurer une représentation de tous (Corinne HOOGE).

D'autre part, la question de la nature des publics participatifs se pose de la manière inverse : dans certains cas, les volontaires sont peu nombreux. L'étape d'apprentissage des citoyens n'a donc pas encore abouti.

Une deuxième remarque a émergé quant à la pratique de la démocratie représentative : son rapport avec l' élu. En effet, il ne faut pas oublier que ce dernier se met en danger lors de la participation. Il accorde à un collègue de citoyens la possibilité de porter un regard critique sur son action publique, et met par là même son mandat en jeu. La sanction électorale est un obstacle structurel à l'écoute entière des structures participatives par les élus. La dimension territoriale est une autre expression de cette dissension : pour les élus, le territoire d'action reste le territoire d'élection ; il en résulte que les structures participatives étendues ne représentent qu'un espace de réflexion et de négociation. Les enjeux ne sont pas les mêmes de part et d'autre, et la participation peine à réellement mettre en cause les limites électorales. Ainsi, le participatif n'a pas encore sa place dans l'arène politique, et en ce sens son travail n'est pas de l'ordre du démocratique. Il lui manque une méthode d'action, d'intervention, d'interpellation, d'empêchement (Romain LAJARGE).

Au-delà des dispositifs innovants de participation, les intervenants, et plus spécifiquement Gilles PINSON, se sont intéressés au fonctionnement interne de l'intercommunalité de projet.

Dans un contexte de complexification de la décision et de l'action publiques, les élus siégeant en intercommunalité ont testé de nouveaux modes de délibération, dont on peut questionner le caractère démocratique. En effet selon les observations de Gilles PINSON à Nantes et Rennes, les structures qui ont permis l'action publique sur les agglomérations sont d'une part les règles de fonctionnement institutionnel, d'autre part la prospective et les grands projets. Les règles du jeu servent la recherche du consensus, et évitent le mécanisme majoritaire, de sorte que le fonctionnement se rapproche de la négociation intergouvernementale (entre intérêts communaux en fait) en huis clos. La prospective et les grands projets sont le moment d'apprentissage de l'action commune. C'est une production incrémentale de l'action publique collective qui se joue à l'abri du regard citoyen.

Ainsi, ces mécanismes déterminant pour la réalisation effective d'une action publique intercommunale, produisent un déficit démocratique important. Ici ressort la figure du maire, qui ne peut sortir de cette opacité de la négociation, sous peine de « perdre la face ». Pour résumer, ce déficit démocratique est fonctionnel, car il fait marcher l'intercommunalité.

On a finalement une tension structurelle entre un dispositif technique particulièrement efficace au regard des complexités contemporaines de l'action publique, et une « catastrophe » en matière de démocratie.

### **Des objectifs contradictoires assignés aux intercommunalités : démocratie, action publique, gouvernabilité**

Ainsi, les intercommunalités sont prises entre des cibles contradictoires que la loi, et les idéaux d'action publique, ont voulu leur attribuer : transparence et processus d'apprentissage ; publicité et négociation, sont incompatibles. Démocratie et efficacité technique serait finalement contradictoire.

Ces processus construisent peu à peu des élus moteurs des intercommunalités, distinguant les professionnels de la politique, les leaders, et les « fantassins » : « la chose communautaire est occupée par les sachants » (Nicolas PORTIER). Ces mécanismes n'induisent que peu de démocratie, dans la mesure où ces leaders ne disposent pas de la légitimité directe de l'élection sur le territoire intercommunal. C'est cependant la gouvernabilité des territoires qui les légitime, aux dépens même de l'injonction de rationalité spatiale.

La tension est donc difficile à gérer, et les reproches au système intercommunal actuel doivent être nuancés ; quelques pistes pour l'avenir ont ainsi été suggérées lors de la séance, inspirées pour certaines des théories sur le fonctionnement de l'Union Européenne, et surtout attachées à s'ancrer dans la situation françaises.

### ***Les perspectives : une évolution des pratiques et du fonctionnement institutionnel.***

La « démocratie diffuse » (Paul MAGNETTE) et la restauration des logiques conflictuelles (Bernard MANIN)

Cette piste propose de continuer l'effort pédagogique envers les populations pour une participation plus efficace, permettant une sorte de démocratie horizontale (Gilles PINSON). Il s'agirait de construire une véritable capacité de négociation des publics urbains (François

GEINDRE). Cette construction se doit de passer par la construction de règles du jeu (Corinne HOOGE), et il faut savoir quel rôle est assigné à la participation, et son rapport au politique : consultation, lieu de réflexion, co-gouvernement ?

Une autre proposition, sans être contradictoire avec la précédente, invite à restaurer la logique conflictuelle inhérente au politique, y compris dans les cénacles intercommunaux. Certains sujets sont irréconciliables via la négociation. C'est sûrement le cas de thèmes comme le logement social ou l'accueil des gens du voyage. Pour ce faire, il faudra sortir du huis clos pour certains sujets, et réinjecter des logiques partisanes au sein des conseils communautaires, voire dans les représentations communales au sein des intercommunalités.

## **Les évolutions institutionnelles possibles**

La crainte de voir émerger une technocratie intercommunale, qui se construit à force d'hésiter à instaurer une élection au suffrage universel direct, est présente (Patrice AUBERTEL). De même, François GEINDRE estime que les « cataplasmes » cachant la nécessité d'une légitimité électorale, ne marcheront pas longtemps. Cependant, des questions se posent encore : est-ce que l'élection de l'exécutif ne renforcera pas le caractère de mandant d'un territoire ? Est-ce que cette option va réellement servir la richesse du projet communautaire ? Ce qui est certain, c'est que la voie de sortie devra être adaptée à la situation française, et prendre en compte la représentation des communes, bien ancrée dans le système. Xavier DESJARDINS imagine deux solutions :

- un conseil communautaire élu et exécutif représentant des communes
- un exécutif élu au suffrage universel avec un conseil communautaire, sorte de Sénat des communes.

Ce double aspect sera au moins une étape intermédiaire avant une évolution plus profonde.

## **La position politique de l'intercommunalité vis-à-vis du niveau communal : responsabilité et légitimité**

Enfin, une clarification est nécessaire pour identifier les attributions de l'intercommunalité et les communes. Nicolas PORTIER remarque une densification politique des intercommunalités, qui appelle à un renforcement des responsabilités ; pour cela il faudra cependant régler la question démocratique. Cette montée des responsabilités serait à accompagner d'un *empowerment*, autrement dit des moyens en ressources propres au niveau adéquat.

L'intercommunalité joue un rôle précieux de porte-parole des communes, et d'intercesseur entre les communes et l'Etat. Elle est la structure de dialogue privilégiée, notamment dans les procédures de contractualisation. Nicolas PORTIER plaide pour un renforcement de son rôle pour dépasser le simple consensus, et atteindre une position de coordination, où les questions de gouvernance se jouent.

## **Conclusion**

Dans la mesure où communes et intercommunalité sont foncièrement imbriquées, l'année 2008 va révéler les positions de chacun concernant ces thématiques, et esquissera les tendances de l'évolution de l'intercommunalité en termes de démocratie et de représentation politique.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère  
de l'écologie,  
du Développement  
et de l'aménagement  
durables

ministère  
du logement  
et de la ville

Direction générale  
de l'urbanisme  
de l'habitat et  
de la construction

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

Organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche incitative sur le **Futur des villes à l'impératif du développement durable**.

Ce plan 2007-2012 se décline, selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain. Ces programmes sont accompagnés par des ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.

Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.

## plan urbanisme construction architecture

### ► Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun

Planification sociale de l'urbain et services publics  
Citoyenneté et décision urbaine  
Intercommunalité et métropolisation

### ► Le renouveau urbain

Rénovation urbaine et mixité sociale  
Renouvellement et recomposition des quartiers  
Créativité et attractivité des villes

### ► L'avenir des périphéries urbaines

Territoires urbains et sûreté  
Architecture de la grande échelle  
Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité  
Systèmes périurbains et coûts d'urbanisation  
Dynamiques et pratiques résidentielles

### ► Comportements résidentiels et défis démographiques

Vieillesse de la population et choix résidentiels  
Habitat et services aux personnes âgées  
Évolutions démographiques et inégalités territoriales

### ► Accès au logement

Trajectoires résidentielles  
Recompositions institutionnelles de l'offre de logement  
Modes et formes de l'hébergement  
Économie foncière et immobilière

### ► L'innovation dans l'architecture et la construction

Le futur de l'habitat  
Logements optimisés : coûts, qualité, fiabilité, délai  
Concept qualité, habitat, énergie  
Observatoire des bâtiments durables  
Palmarès de l'innovation  
Évaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)  
Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)

### ► Territoires et acteurs économiques

Espaces urbains et dynamiques économiques  
Lieux, flux, réseaux dans la ville des services  
Développement économique local et mondialisation  
Économie de l'aménagement  
Attractivité des territoires

### ► Vers des villes viables et acceptables

Politiques territoriales et développement durable  
Risques technologiques : enjeux économiques et territoriaux  
Villa urbaine durable  
Quartiers durables  
Aménagement et démarches HQE  
Collectivités locales et politiques énergétiques (PREBAT)  
Collectivités locales et défi climatique (PREBAT)

## PUCA - plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de la Défense - Paroi Sud  
92055 La Défense cedex  
tél. 01 40 81 24 30 - fax 01 40 81 63 78  
www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca