



EVS
Environnement
Ville Société
JURIS-URBAIN

Rapport final

GOVERNEMENTS URBAINS ET INTERCOMMUNALITES

Direction scientifique
Paul BOINO

UNIVERSITÉ DE LYON

UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

Sommaire

Synthèse de la plate-forme internationale sur les agglomérations urbaines de 2006 à Bâle	p. 2
Synthèse de la plate-forme internationale sur les agglomérations urbaines de 2007 à Liège	p. 15
Rapport intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs	p. 32
Cycle de séminaires sur l'intercommunalité	p. 121
Présentation générale	p. 122
Synthèse séance 1 - La fabrique des territoires	p. 125
Synthèse séance 2 - Structuration des EPCI et transfert de compétences	p. 131
Synthèse séance 3 - L'intercommunalité entre nouvelle gouvernance et nouvelle gouvernamentalité des territoires.	p. 137
Synthèse séance 4 - Les régimes de solidarité	p. 142
Synthèse séance 5 - Démocratie et intercommunalité	p. 148



PLATE-FORME INTERNATIONALE SUR LES AGGLOMERATIONS URBAINES

BALE, 15 - 17 JUIN 2006¹

ECONOMIE METROPOLITAINE : QUELS EFFETS POUR L'AMENAGEMENT ET LA GOUVERNANCE DES AGGLOMERATIONS

SYNTHESE²

LOUIS-M. BOULIANNE, C.E.A.T./EPFL

1. RAPPEL DE LA PLATE-FORME

La plate-forme internationale sur les agglomérations réunit des praticiens et des scientifiques de Belgique, de France, du Québec et de Suisse qui s'intéressent à la problématique des agglomérations. Organisée en collaboration avec l'ATB et Frédéric Duvinage, la rencontre de Bâle est la quatrième après celles de La Chaux-de-Fonds en 2003, de Namur en 2004, de Toulouse en 2005. La formule de travail consiste en une visite de terrain en rapport avec le thème de la plate-forme et une journée de discussion permettant d'approfondir la problématique. Une dernière demi-journée permet de tirer un bilan et de préparer la suite des travaux.

¹ Cette plate-forme a reçu le soutien financier de la confédération suisse Bundesamt für Raumentwicklung, du canton de Bâle-ville Baudepartement et de l'ATB.

² Cette synthèse est sous la responsabilité de son auteur qui s'est inspiré librement des présentations et discussions de la plate-forme.

De Toulouse...

La troisième plate-forme qui s'est tenue à Toulouse en mars 2005 a porté sur la problématique de l'intercommunalité dans les agglomérations urbaines avec notamment la question de fond concernant l'utilité de l'intercommunalité entre solidarité et concurrence.

L'intercommunalité apparaît comme une alternative à la fusion des communes dans les aires urbaines avec une pratique de la supracommunalité qui tend à se développer. Bien que fortement critiquée et jugée imparfaite, la pratique de l'intercommunalité participe à des dynamiques publiques qui permettent d'agir en combinant des compétences et des territoires, opposant souvent la planification à la réalisation de grands projets (la stratégie du coup) en l'absence de proposition stratégique plus globale résultante de choix démocratiques.

Les questions suivantes ont été abordées :

- Comment traiter de la solidarité et des intérêts divergents entre des acteurs horizontaux au sein de l'intercommunalité ou entre intercommunalités?
- Comment les agglomérations s'insèrent-elles dans les structures institutionnelles verticales (régions et Etat, cantons et Confédération), ce qui semble ajouter de la complexité, alors que nous sommes dans un contexte davantage polarisé et une hiérarchie urbaine de plus en plus prenante (la métropolisation et les métropoles) ?
- Que faire quand la pression sur le territoire est très forte, avec une tension du global sur le local?
- Comment combiner la solidarité interne au territoire et la solidarité des territoires en concurrence face à une libéralisation de l'organisation du territoire ?

Des réponses sont à chercher et à construire dans l'articulation entre l'urbanisme et le foncier d'une part, et le public et le privé d'autre part. La tension entre planification et projet est souvent abordée par la communication contribuant à l'image ambiguë des procédures de consultation et de participation.

À Bâle

La quatrième plate-forme a porté l'analyse sur la compréhension de l'économie métropolitaine dans le contexte des agglomérations. Les trois premières plate-formes ont davantage porté sur la problématique interne des agglomérations, sur les difficultés à les voir naître et à fonctionner dans la mouvance de l'intercommunalité. Il s'agit cette fois de considérer le contexte national et international, ainsi que les pressions et les défis qui se posent aux régions urbaines.

L'expérience de l'agglomération trinationale de Bâle (ATB) procure un terrain d'étude de premier ordre avec un cadre institutionnel particulièrement intéressant par ses aspects transfrontaliers et par l'existence de grands projets impulsés par l'économie métropolitaine mondiale.

Le programme³ de la plate-forme consiste lors de la première journée en la présentation de quelques-uns des grands projets dans le cadre de l'ATB, notamment lors de visites sur le terrain, pour se conclure par une table-ronde avec des représentants politiques de l'ATB.

La seconde journée a été l'occasion de préciser le concept de l'économie métropolitaine et de mieux saisir ses impacts sur l'aménagement et la gouvernance des agglomérations. La présentation synthétique d'expériences en cours dans les pays a permis d'élargir le débat et de revenir aux préoccupations des premières plate-formes sur l'intercommunalité et la solidarité intra et inter-agglomération, la participation des acteurs et les processus démocratiques.

Cette synthèse prend comme point de départ la communication de Nicole Rousier sur l'économie métropolitaine. Dans un deuxième temps, les agglomérations de Bâle, du Rhin-Rhone, Bruxelles-capitale, Montréal et Genève sont brièvement mises en perspective pour illustrer l'un ou l'autre des aspects de cette économie métropolitaine. Dans un troisième temps, la prise en considération des contextes nationaux différents et des agglomérations plus modestes (St-Etienne, Fribourg, Liège) interpelle la gouvernance économique en termes de solidarité. Cette synthèse se termine par quelques questions soulevées lors de cette plate-forme de Bâle.

2. CONSIDERATIONS SUR L'ECONOMIE METROPOLITAINE (EXTRAIT DE LA PRESENTATION DE NICOLE ROUSIER, PUCA)

« Expression contemporaine de la croissance urbaine, la notion de métropolisation est née d'une constatation : les espaces urbains d'aujourd'hui ressemblent peu à ceux du début du XX^e siècle. En relation avec la montée en puissance de la mondialisation, ce phénomène désigne un changement quantitatif et qualitatif du processus d'urbanisation : accroissement de la concentration des hommes et des richesses autour d'un certain nombre d'agglomérations existantes sur des territoires de plus en plus larges, étalement urbain et dispersion des centralités, accroissement des mobilités, progression de la fragmentation et de la ségrégation sociale et spatiale » (Les cahiers de la métropolisation, PREDAT DRE PACA et Languedoc, Agence d'urbanisme du pays d'Aix, *La métropolisation dans l'espace méditerranéen français*, janvier 2005).

Le terme de métropolisation est ambigu. Il caractérise une dynamique de transformation qualitative des villes, à la fois fonctionnelle (concentration des activités stratégiques de l'économie globale) et morphologique (étalement urbain, dispersion des centralités, fragmentation et ségrégation socio-spatiale).

La métropolisation est « en quelque sorte la traduction urbaine de la mondialisation » (Lacour, Puissant, *La Métropolisation*, Anthropos, 1999, p.74) pour les économistes ; elle s'inscrit dans un contexte de concurrence au niveau mondial et un processus de sélection où les « villes gagnantes » de la compétition seraient les métropoles. On comprend alors pourquoi des collectivités revendiquent ce qualificatif, tentent d'améliorer leur positionnement dans les systèmes de classement, se donnent comme ambition d'apparaître sur la liste des indicateurs retenus pour caractériser le phénomène, et pourquoi des

³ Programme joint en annexe

politiques nationales reprennent des objectifs d'amélioration de l'offre métropolitaine dans un contexte de compétition européenne comme c'est le cas en France.

La métropolisation, processus de sélection et de concentration sur les plus grandes villes ?

Les auteurs anglophones parlent plutôt de « global cities », pour parler de cette forme spécifique d'urbanisation liée à la mondialisation économique. La géographie du peuplement constate l'augmentation du nombre de « city regions », à forte concentration de population (plus de 300 régions urbaines de plus d'un million d'habitants et au moins 25 de plus de 10 millions), moteurs du développement global. Le livre édité par A.J.Scott (*Global city regions, trends, theory, policy*, Oxford University Press, 2001) développe l'ensemble des traits caractéristiques de la métropolisation : une nouvelle organisation économique au niveau mondial, une nouvelle organisation territoriale polycentrique des régions urbaines, un accroissement de l'hétérogénéité sociale, de nouveaux modes de gouvernance.

Sélection dans le cadre de quelle concurrence?

Personne ne semble remettre en cause le fait que chaque territoire se trouve en concurrence avec son voisin ou une autre région à l'autre bout du monde. Mais de quelle concurrence s'agit-il ?

Comme le dit Krugman « cities don't compete... only firms do »; les entreprises privilégiant la localisation urbaine recherchent des externalités urbaines pour améliorer leur propre compétitivité: on peut alors en effet parler de compétitivité collective territoriale fondée sur une forme d'organisation efficace (concurrence par l'organisation en plus de la concurrence par les prix selon Veltz), hypothèse sur laquelle repose par exemple la politique des pôles de compétitivité.

On peut tout de même parler d'une mise en concurrence des territoires par les investisseurs internationaux et par les professionnels très qualifiés, phénomène souvent survalorisé par les collectivités locales en termes d'attractivité. Cette attraction de compétences et de capitaux au niveau international repose avant tout sur les capacités territoriales de développement, reconnues et valorisées ainsi à l'échelle internationale.

Mondialisation et étalement urbain, polycentrisme, ségrégation sociale, quels rapports ?

La question reste posée du lien entre l'intégration des économies locales dans une économie de plus en plus globalisée et l'étalement urbain avec ses risques de fragmentation socio-spatiale. Il n'y a pas de démonstration du lien entre l'étalement urbain et l'importance de la dimension internationale des villes. Il n'y a bien sûr pas de relations directes car les relations entre la croissance économique, l'augmentation de la production et l'ouverture internationale et le développement économique sont complexes. Les travaux de L. Davezies (cf.L. Davezies et P. Veltz, « *Territoires : nouvelles mobilités, nouvelles inégalités, Le Monde*, pp.24-25) mettent en évidence que les croissances démographiques les plus fortes dans la dernière décennie ne sont pas dans les plus grandes agglomérations et surtout que la géographie des revenus (indicateurs de développement) est bien différente de la géographie de la production (indicateur de croissance).

Enfin les relations entre la métropolisation et la ségrégation sociale sont toujours en débat. La ségrégation socio-spatiale ne peut être niée ; les inégalités de revenus et d'affectation

des populations dans l'espace urbain se renforcent. La question est de faire porter cette croissance des inégalités sur la globalisation. Des travaux sur la polarisation sociale des grandes villes européennes (Martens, Vervaeke, *La polarisation sociale des villes européennes*, Anthropos, 1997) ne semblent pas indiquer une polarisation sociale plus forte dans les villes financières globales, comme le suggérait la thèse de Sassen sur les villes globales.

La question essentielle est de préciser le contenu de l'économie métropolitaine et les échelles territoriales mises en relation selon les cas de figure. En effet, il n'y a pas de « modèle » unique de métropolisation, même si le cas de figure que constitue les « global cities » financières est emblématique du capitalisme financier contemporain. Il y a différentes formes d'intégration des économies locales dans l'économie globale, différents types d'espaces mis en relation, différents réseaux et différentes échelles de centralité.

Pour Nicole Rousier, l'objectif pourrait être de donner un contenu économique à la réflexion de Michel Bassand sur la « *métropolisation de la Suisse* (Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004) : « la société de l'information engendre la métamorphose d'un réseau de villes en un réseau d'agglomérations urbaines et de métropoles... Grâce à l'armature mondiale de métropoles, chacune peut assumer une centralité mondiale, facteur premier de son développement ». Qu'elles sont les articulations entre les centralités au niveau mondial ou européen et les centralités au sein des régions urbaines, et celles entre les réseaux morphologiques et les réseaux économiques fonctionnels ?

Economie métropolitaine, de quoi parle-t-on ?

A partir de recherches sur l'internationalité des villes (cf. M. A. Buisson, N. Rousier, « *L'internationalisation des villes : métropolisation et nouveaux rapports ville-région* », *RERU* n°2 1998), on peut distinguer, en fonction bien sûr de la taille de la ville, mais aussi des spécificités institutionnelles de chaque pays et de leur histoire urbaine, deux grands types de trajectoires d'inscription des régions urbaines dans l'économie globale :

- Production-innovation : le rôle des villes dans les processus d'innovation.
- Gestion de la circulation des flux financiers, commerciaux, migratoires.

Enjeux de politiques locales

La représentation spatiale de l'économie globale comme un archipel de villes-régions, moteurs du développement au sein d'un réseau de métropoles échangeant des flux de toutes natures (capitaux, biens, services et informations) est dominante dans les travaux récents sur la métropolisation. Mais les échelles spatiales auxquelles renvoient les notions de villes et de régions restent floues, et les espaces « régionaux » à prendre en compte pour analyser les relations économiques sont diverses.

Si on laisse de côté le cas des places financières, on peut reprendre les deux grands types de trajectoires de développement à l'international que sont les dynamiques de production-innovation d'une part, et la gestion de la circulation des flux d'autre part, pour les décliner en termes de politiques de développement et d'aménagement.

Les dynamiques de production-innovation

En termes politiques, c'est le registre des politiques de développement économique local favorisant la coordination locale en faveur de l'innovation. Si la reconnaissance du rôle de la recherche et de la RD doit se traduire en termes financiers, les politiques locales ont un rôle essentiel dans le domaine de la formation, mais également dans des processus d'innovation centrés sur l'usage (transports, environnement, efficacité des organisations publiques, marchés publics).

La coopération intercommunale est d'autant plus forte sur cet enjeu que la spécialisation est forte et que l'innovation dans tel ou tel domaine technologique ou sectoriel est reconnue comme moteur de la croissance économique locale. Le problème que se posent les développeurs locaux est le risque de cette spécialisation.

Les agglomérations spécialisées dans telle ou telle activité productive ont des « régions » d'autant plus vastes que les acteurs mobilisés dans la création des ressources territoriales (en compétences, technologies, infrastructures de soutien) sont nombreux ; l'extension des aires urbaines et le rayonnement de certains services aux entreprises contribuent à organiser ces dynamiques au niveau de vastes régions urbaines.

Les milieux professionnels mettent directement en relation local et global, mais chaque réseau professionnel est différent de l'autre, (réseau aéronautique européen, réseau automobile mondial, réseau des villes nanotech ou biotech...). Le polycentrisme fonctionnel (flux de savoir des réseaux de services avancés) n'est pas identique au polycentrisme morphologique (distribution spatiale des villes) (K. Pain, programme POLYNET).

Circulation des flux, les villes « nœuds de diverses transactions marchandes »

Ce sont de grandes régions économiques, marchés de consommation desservis par les villes et centres de redistribution de l'économie globale, aux contours variables selon les stratégies d'entreprises et les évolutions démographiques.

En termes de politique de développement, il convient d'être plus attentif à l'implantation d'investisseurs étrangers dans des établissements de distribution, des implantations « têtes de pont » pour diffuser produits et services sur un espace régional défini par chaque firme, l'importance des politiques de transport multimodales au niveau régional et transrégional, et la réflexion sur la localisation des plate-formes logistiques et les entrepôts de dégroupage.

Conclusion sur les considérations sur l'économie métropolitaine

Les tentatives pour ajuster les territoires de gestion politique à ces espaces d'organisation de la production-innovation et des échanges de flux métropolitains sont difficiles, même si elles favorisent une mobilisation collective pour définir des intérêts communs, dans un contexte de comparaison internationale où chaque organisation territoriale se situe par rapport à d'autres organisations urbaines.

En effet, le futur des villes s'inscrit dans les débats et les décisions politiques à venir. La place des Etats par rapport au niveau européen de régulation politique est un enjeu politique majeur qui aura des répercussions sur les villes places financières et les villes centres de pouvoir et de décision économique : selon le niveau principal de régulation politique choisi

dans les décennies à venir, l'armature urbaine européenne peut connaître des évolutions sensibles.

3. ECONOMIE METROPOLITAINE : QUESTIONNEMENT A PARTIR DE CAS DE METROPOLES

La présentation de cas de métropoles a été l'occasion d'approfondir les spécificités de l'économie métropolitaine ainsi que les diverses formes de son inscription sur le territoire. En effet, la métropolisation est multiple et les analyses de terrain le confirment.

La « métropole bâloise » a retenu particulièrement l'attention avec des visites de projets sur le terrain et de la table-ronde avec des élus représentants l'ensemble de l'agglomération trinationale de Bâle.

3.1 Bâle

L'économie métropolitaine de l'agglomération bâloise (présentation de Frédéric Duvinage) s'oriente sur l'économie de la connaissance basée sur l'innovation et les réseaux à l'interface de différents secteurs économiques. Les objectifs de l'agglomération sont de participer à cette course mondiale en développant ses exportations mais aussi en existant sur la scène culturelle. Par exemple, la région passe de la pharmacie à la biotechnologie et aux sciences de la vie, mais aussi restructure la ville en transformant le port de Bâle en un campus de recherche. Les acteurs privés sont bien présents dans ces processus, notamment dans le bâti qui transforme l'image de la ville.

Les acteurs publics ont dû aussi concrétiser leur collaboration dans une plate-forme qui a pris la forme d'une association (ATB), à la fois pour la gouvernance politique et technique. Elle a été rendue nécessaire pour discuter des infrastructures et des grands projets. Bien qu'elle n'ait pas de compétence de décision, elle est le lieu de débat notamment pour les questions transfrontalières et pour faire face à la fragmentation du tissu de l'agglomération.

Les défis que pose l'économie métropolitaine à l'agglomération de Bâle concernent l'adaptation du tissu urbain. Quel avenir souhaite-t-elle ? Devenir une métropole du style Manhattan toute proportion gardée ou une ville rhénane ? Quel est l'équilibre entre métropole, qualité de vie et vie de quartiers ?

3.2 Réseau métropolitain Rhin-Rhone

Cette proposition de création de réseau métropolitain est la réponse à l'appel du CIADT pour un rayonnement européen des métropoles françaises. En s'appuyant sur la future ligne de train à grande vitesse qui va relier les six agglomérations à l'horizon 2011, les agglomérations concernées ont proposé un projet de réseau métropolitain Rhin-Rhone (présentation de Jean-Paul Vogel).

Cette expérience en cours est l'occasion de se poser des questions sur la coopération métropolitaine :

- La coopération entre plusieurs territoires favorise-t-elle le plus fort ?
- Compétitivité économique ou cohésion sociale, excellence ou solidarité ?

- Une métropole peut-elle être multi-polaire ? La promotion économique d'une telle métropole est-t-elle possible, entre concurrence et compétitivité ?
- Le territoire vécu devient-il celui de la métropole ?
- Qui décide entre le public et le privé ?

3.3 Bruxelles

La structure institutionnelle belge est connue pour sa complexité. Dans le cas de Bruxelles, la création de Bruxelles-capitale (présentation de Roger Hagelstein) a pris la suite de l'agglomération bruxelloise en lui donnant les mêmes compétences qu'une région belge. Les défis principaux concernent le maintien d'une population diversifiée de caractère internationale et interculturelle dans un développement économique durable.

À Bruxelles, la relation entre économie et qualité de vie est clairement posée. Cela passe par une réduction de la fracture sociale entre ville du monde et vie de quartiers, mais également un rééquilibrage du centre et la périphérie.

3.4 Montréal

Le développement de la communauté urbaine de l'agglomération montréalaise (présentation de Pierre Bélanger) interpelle la problématique de l'économie métropolitaine. Constatant la difficulté de concrétiser les atouts économiques, l'expérience de Montréal nous rappelle que le développement métropolitain ne va pas de soi et qu'il doit s'intégrer dans un processus de gouvernance pour concrétiser le potentiel de développement.

Dans le cas montréalais, la multitude d'acteurs concernés dans des processus de décision fragmentés débouche sur une faible intégration des acteurs, une redondance des interventions, une divergence des intérêts de certains acteurs qui privilégient le niveau stratégique et d'autres le développement local, dans un cadre exacerbé par une fiscalité locale basée sur le foncier.

Dans ce contexte, comment concilier un plan de développement économique prospectif et un schéma d'aménagement qui localise les développements projetés ? Les objectifs approuvés au niveau global rencontrent des difficultés lorsqu'il s'agit de localiser les investissements.

3.5 Genève

L'agglomération franco-valdo-genevoise (présentation de Marianne Baudat) est un bon exemple d'une réponse institutionnelle aux défis posés par l'économie métropolitaine. En réunissant deux cantons suisses et la région limitrophe française, en combinant la formule du projet-modèle de la Confédération helvétique et le projet métropolitain de la France, Genève tente de concilier les différentes scènes de la métropolisation.

Le projet d'agglomération veut renforcer la cohérence métropolitaine de l'espace « genevois » en matière de transport et de promotion économique, améliorer le positionnement international notamment en identifiant des collaborations possibles. C'est un défi important qui se heurte à des conditions institutionnelles difficiles qui nécessiteront un effort important de communication et de participation.

4. CONTEXTE NATIONAL ET GOUVERNANCE DES TERRITOIRES

La politique des agglomérations en Suisse (Georg Tobler) se caractérise par une approche par projets-modèles qui permet une large expérimentation dans la mise en place de projets d'agglomération comme celui de Bâle, Genève, Fribourg ou Neuchâtel. Mais cette diversité des cas ne permet pas une visibilité claire de ce qu'est une gouvernance d'agglomération, notamment, en termes d'acteurs présents qui varient fortement d'une agglomération à une autre. Par exemple, dans le cas de Bâle, il y a des acteurs institutionnels (ATB), des milieux économiques (Novartis) et des citoyens (quartiers).

L'approche par projets à forte connotation économique focalise l'attention et les moyens sur des grands projets visibles. La promotion est assurée par des élites autoproclamées qui se font les messagers de la gouvernance métropolitaine. Ces démarches percutent les planifications territoriales et peuvent court-circuiter les démarches démocratiques élaborées dans les plans directeurs ou les SCOT. L'ambitieux projet de « salle de musique du Jura » participe à ce phénomène.

La politique des réseaux métropolitains français constitue une nouvelle orientation d'aménagement du territoire en France (Jean-Michel Malé). C'est la reconnaissance du dynamisme des métropoles dans l'économie d'une part, et une réflexion sur le positionnement concurrentiel des métropoles françaises en Europe, d'autre part. C'est ce qui a motivé le lancement par la CIADT d'un appel à la création de réseaux métropolitains qui visent à stimuler les formes de coopération et lutter contre le morcellement de l'intercommunalité.

Dans ce contexte, la difficulté réside sans doute dans une gouvernance opérante au-delà de la réponse à l'appel à projet permettant de transformer les intentions en des projets concrets qui se traduisent dans des contrats. C'est la recherche d'une gouvernance qui fonctionne. Le retard dans l'organisation des élus par rapport aux autres acteurs est patent d'où cet effort d'organisation de la gouvernance politique.

La discussion sur l'économie métropolitaine suscite des réflexions (Yves Hanin) sur la société post-fordiste et sur la société post-nation. Elle impose un regard sur le global et l'agglomération d'une part, et le local et la question de la nouvelle identité, d'autre part. Peut-être faut-il réfléchir à une recomposition à un autre niveau que pourrait être le district européen ?

5. GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET SOLIDARITE : INTERROGATIONS SUR LES ACTEURS ?

Le dernier débat de la plate-forme a porté sur la gouvernance influencée par l'économie métropolitaine et la nécessaire solidarité intra-métropole. Ce retour aux préoccupations discutées lors des premières plate-formes a permis de s'interroger sur la place des acteurs dans ces processus de gouvernance.

Le cas de Liège (Jean-Marie Halleux) qui représente une agglomération européenne moyenne, avec une fragmentation des pouvoirs politiques et ne disposant pas d'une structure d'agglomération, est un bon exemple d'une région urbaine soumise aux effets de l'économie globale qui a l'obligation de se restructurer suite au déclin de son industrie traditionnelle. Liège ne faisant pas le poids pour attirer les activités métropolitaines

(services) par rapport à Bruxelles, la ville doit trouver de nouveaux champs d'activités, par exemple dans la logistique multimodale (fret aérien, TGV). Un exercice de prospective lancé par un ensemble d'acteurs locaux a permis d'identifier des trajectoires possibles et souhaitées d'une part, et de réfléchir sur une structure d'agglomération légère pour tirer profit de la dynamique de l'économie métropolitaine.

Le cas de Fribourg (Corinne Margalhan) repose sur une tout autre dynamique d'acteurs qui s'inscrivent dans un processus législatif au travers d'une assemblée constituante pour construire une agglomération. L'on y constate une évolution dans l'implication des acteurs qui se concrétise par une participation plus grande des exécutifs comme délégués aux dépens des représentants des législatifs. Cette substitution illustre le lien qu'il existe entre la structure du projet d'agglomération et les projets lorsque l'on se rapproche de la réalisation.

L'intervention sur la participation des partenaires sociaux que sont les syndicats à St-Etienne et en France (Rémi Dormois) a montré leur absence sur la scène urbaine alors qu'ils sont très actifs dans les autres domaines. Le manque d'expertise dans les enjeux urbains des syndicats limite leur participation dans ces nouvelles scènes de démocratie délibérative alors que les acteurs économiques sont davantage présents.

6. QUESTIONS CONCLUSIVES

Les travaux de cette quatrième plate-forme sur l'économie métropolitaine et agglomération dans le contexte belge, français, québécois et suisse montre un affaiblissement de la thématique sociale comme le souligne Jean Ruegg. Avec une réduction des moyens financiers des Etats, la politique urbaine devient plus incitative avec un abandon de la logique de redistribution. La solidarité territoriale se heurte rapidement à la définition du périmètre, dans un débat interne (payeur, bénéficiaire, actif, proactif) et externe (concurrence). Elle est également confrontée au captage de la croissance et des ressources avec plusieurs expériences de péréquation et de désenchevêtrement des tâches entre les différents niveaux institutionnels. C'est la question du partage de la croissance versus la solidarité dans des métropoles tournées vers l'économie globale, et de la mutualisation des territoires dont l'un des principaux obstacles à l'intercommunalité est la fiscalité.

Les discussions ont également fait apparaître un certain mimétisme dans les projets métropolitains en termes d'objectifs et des thématiques développées révélant un déficit dans la contextualisation spécifique à chaque agglomération comme l'a fait remarquer Rémi Dormois. Les approches s'inspirant de l'économie métropolitaine se situent largement dans une logique de l'offre faisant du développement l'unique cible, négligeant la demande sociale locale. Le cas de l'agglomération de Bâle a été illustratif à ce sujet, partagé entre des projets à l'échelle internationale portés par de grands acteurs économiques et des préoccupations de qualité de vie de quartiers défendus par des citoyens dans un débat encore ouvert.

La cinquième plate-forme qui se tiendra à Liège les 15-17 mars 2007 continuera d'aborder les thématiques esquissées à Bâle. Le thème principal sera la mobilité et la métropolisation dans ses dynamiques économiques, sociales, environnementales, foncières et symboliques. La mobilité fait l'agglomération dit-on ! Ce sera l'occasion de s'interroger sur les politiques de déplacements, la participation des citoyens et des usagers-habitants, et la gouvernance urbaine adéquate au fonctionnement des agglomérations.

Plate-forme internationale sur les agglomérations urbaines

BALE, 15 - 17 JUIN 2006

Economie métropolitaine : Quels effets pour l'aménagement et la gouvernance de nos agglomérations

Contenu	Durée	Horaire
Jeudi 15 juin : Problématique ATB et visite de sites (Mairie de St-Louis, France)		
1. Accueil (Mairie de St-Louis, France)		8h30
2. Présentation de la thématique : émergence des projets métropolitains, effets sur la gouvernance territoriale et l'aménagement à l'heure de la mondialisation, présentation du programme : Louis Boulianne et Frédéric Duvinage,	30'	9h00 – 9h30
3. Agglomération trinationale de Bâle – ATB : présentations des projets ATB sous l'angle de l'adaptation du tissu urbain de l'agglomération ATB à l'économie de la connaissance et analyse de l'impact de l'effet frontière : Frédéric Duvinage	90'	9h30 – 11h00
4. Visite de terrain (à pied) : frontière franco-suisse et projets Bâle Nord	120'	11h00 – 13h00
5. Repas	90'	13h00 – 14h30
6. Suite visite (en bus) : frontière germano-suisse, projet Rheinfelden et Tullinger Berg	120'	14h30 – 16h30
7. Pause-café	30'	16h30 – 17h00
8. Table-ronde avec des représentants politiques de l'ATB : quels projets transfrontaliers : <i>Animation : Michel Rey</i>	60'	17h00 – 18h00

Vendredi 16 juin – matin : Projets métropolitains (Baudepartement, Bâle-Ville)		
<p>1. Introduction théorique : Nicole Rousier</p> <ul style="list-style-type: none"> Economie métropolitaine : de quoi parle-t-on ? Développement économique et étalement urbain ? Changement des échelles de la gouvernance des acteurs locaux 	60'	8h30 – 9h30
<p>2. Positionnement et rayonnement des agglomérations sur les scènes nationales et internationales : <i>Présidence Frédéric Duvinage</i></p> <ul style="list-style-type: none"> le Grand-Besançon et le Réseau Métropolitain Rhin-Rhone : Jean-Paul Vogel Projet d'agglomération franco-valdo-genevois : Marianne Baudat Région Bruxelles–capitale : Roger Hagelstein Communauté métropolitaine de Montréal : Pierre Bélanger <p>Discussion (30 minutes).</p>	90'	9h30 – 11h00
3. Pause-café	15'	11h00 – 11h15
<p>4. Table-ronde sur les projets métropolitains</p> <p>Pourquoi les Etats nationaux poussent-ils l'échelle territoriale de la Métropole – Quels sont les effets de long terme attendus au niveau du positionnement stratégique et des futurs projets urbains.</p> <p>Jean-Michel Malé (France) Georg Tobler (Suisse) Yves Hanin (Belgique)</p> <p><i>Animation : Michèle Tranda-Pittion</i></p>	90'	11h15 – 12h45
5. Repas	90'	12h45 – 14h15

Vendredi 16 juin – après-midi : <i>Intégration, solidarité et démocratie</i> <i>(Baudepartement, Bâle Ville)</i>		
6. Gouvernance économique des territoires : quels acteurs participent, quels rôles ? Trois piliers : acteurs institutionnels-politiques, milieux économiques, citoyens-population. • Présentation de cas : <i>Présidence Louis Boulianne</i> - Liège : Jean-Marie Halleux Fribourg : Corinne Margalhan-Ferrat St-Etienne : Rémi Dormois - Discussion 60 min.	120'	14h30 – 16h30
7. Pause-café	30'	16h30 – 17h00
8. Gouvernance et solidarités internes au sein des agglomérations : <i>Présidence Louis Boulianne</i> • Présentation des différentes situations nationales (interventions synthétiques) : Suisse : Jean Ruegg Belgique : Olivier Dubois • Quelle gestion sociale des effets négatifs (désintégration, fragmentation, augmentation des différences, etc.) de l'économie métropolitaine ? • Discussion 60 min.	90'	17h00 – 18h30
Repas officiel à Bâle – 20h00		
Samedi 17 juin – matin : <i>Bilan et suite</i> – (Baudepartement, Bâle Ville)		
Bilan de la 4 ^e PF : discussion générale	90'	8h30 – 10h30
Suite de la 4 ^e PF : la 5 ^e ?	30'	10h30 – 11h30

Cette plate-forme a reçu le soutien financier de la confédération suisse Bundesamt für Raumentwicklung, du canton de Bâle-ville Baudepartement et de l'ATB.



Université Catholique de Louvain
Bâtiment Vinci, place du Levant, 1
B-1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)

Plateforme internationale d'échanges dans
le domaine des agglomérations urbaines
Liège, 15 - 17 mars 2007

Synthèse de la plateforme

Roger Hagelstein – CREAT - UCL

Novembre 2007

1. Introduction

La cinquième plateforme internationale d'échanges dans le domaine des agglomérations urbaines¹ visait à coproduire un questionnement introspectif, en vue d'une réflexion prospective, en confrontant des points de vue de trois types d'acteurs : des praticiens du projet d'agglomération, des chercheurs universitaires ainsi que des élus. Comme lors des éditions précédentes, la plateforme réunissait des participants issus du Canada (Québec), de France, de Suisse et de Belgique. Les échanges ont mis en relation les expériences de villes de Bâle, Besançon, Lausanne, La Louvière, Liège, Montréal, Saint-Etienne et Tournai. Des représentants d'administrations et d'organismes de niveau local ou supérieur, de cabinets ministériels, d'élus locaux et des universités partenaires du réseau ont activement contribué à la réflexion collective.

Lors des travaux préparatoires², il était apparu pertinent de confronter les expériences des uns et des autres sur la prise en compte des problématiques de la mobilité, ses enjeux, ses contraintes et ses potentialités, dans le gouvernement des agglomérations. En effet, la plateforme offrait l'opportunité de réinterroger les fondements des politiques menées dans les différentes villes, de dégager des approches innovantes de planification et de gestion, de s'interroger sur leurs effets structurants du point de vue économique, social, environnemental ou identitaire.

2. Précisions terminologiques

La signification des termes « mobilité », « déplacements », « transports » peuvent prendre des acceptions diverses selon le contexte national. Ces ambiguïtés ont été progressivement levées au cours de la plateforme. Comme l'indiquent Patrice Aubertel et Claire Gillio³, ces trois termes pourraient se présenter sous la forme de poupées gigognes qui s'emboîteraient les unes dans les autres.

¹ La plateforme a été organisée avec le support financier du Conseil Economique et Social de la Région wallonne, de la Ville de Liège, du TEC Liège-Verviers et du Ministre wallon du logement, des transports et du développement territorial. Elle a été co-organisée par le Service d'étude en géographie économique fondamentale et appliquée (SEGEFA) de l'Université de Liège et le par le Centre d'études en aménagement du territoire (CREAT) de l'Université de Louvain.

² Ont notamment contribué à la préparation de la cinquième plateforme : Patrice Aubertel (PUCA-DGUHC), Paul Boino (IUL-Lyon 2), Louis Boulianne (CEAT-EPFL), Claire Gillio (PUCA-DGUHC), Françoise Goudet (PUCA-DGUHC), Roger Hagelstein (CREAT-UCL).

³ P. Aubertel, C. Gillio, Synthèse de la cinquième plateforme des agglomérations, document de travail, PUCA-DGUHC, mars 2007.

Le terme « transports » est celui qui a le sens le plus étroit. Les politiques dites « de transports » se caractérisent souvent par un appui aux transports en commun visant à contrer les effets controversés de l'usage croissant de la voiture (fractionnement urbain, pollution, étalement urbain...). La Wallonie, comme la Suisse et la France, connaît les plans de transports d'entreprise, les plans de transports de marchandises ou encore les plans de transports scolaires. L'objectif de ces documents est d'optimiser le fonctionnement des transports par une démarche permettant, au sein d'une entreprise, d'une collectivité ou d'une administration, de favoriser l'usage des modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle (transports collectifs, vélo, marche à pied, covoiturage ...). Ils visent aussi à rationaliser les déplacements liés au travail (domicile-travail, déplacements professionnels, visites, ...). Les transports concernent également les politiques de stationnement en ville, ou encore au domicile et au lieu de travail, la logistique urbaine et la distribution, la localisation des entreprises et l'organisation de leur accessibilité.

Une approche strictement circonscrite aux moyens de transport conduit à ouvrir le champ des préoccupations à une approche menée en termes de « déplacements ». Une politique publique des déplacements intègre l'inscription territoriale des activités. Les réflexions menées sur ce thème ont mis en évidence qu'un des moyens les plus efficaces pour restreindre l'usage de la voiture était de limiter au maximum le nombre de places de stationnement, tant dans les quartiers que dans les entreprises. On constate que cet argumentaire est souvent développé dans les Plans de mobilité d'entreprise de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains. C'est aussi le pari qui a été fait à la Défense à Paris. Pari gagné puisque 90% des 120.000 employés qui y travaillent utilisent les transports en commun. En Suisse deux points retiennent plus particulièrement l'attention : les politiques de déplacements lient une vocation de territoire à son accessibilité (selon la méthode A-B-C d'origine néerlandaise) ; elles prennent en compte aussi des indices de génération de trafic. On peut pointer par exemple le cas du centre-ville de Berne, dans lequel l'offre de stationnement est rare alors que 85% des usagers se déplacent en transport en commun.

Par l'intégration des dimensions comportementales des déplacements, une approche par la « mobilité » se dessine. Elle part du constat que nos modes de vie, dont la mobilité est une composante essentielle, sont collectivement déterminés par des choix individuels. L'analyse de ces choix privilégie les approches comportementalistes, mais il faut bien admettre qu'ils sont aussi déterminés par des orientations étatiques ou économiques. Ainsi la voiture, élément structurant de notre mode de vie, est souhaitée individuellement et promue collectivement. Il en va de même pour la maison individuelle.

La libre mobilité, érigée en valeur collective, interpelle évidemment les élus et les gestionnaires des agglomérations par les contraintes qui s'exercent.

L'exigence d'accessibilité permet aussi de positionner une agglomération par rapport à d'autres, dans une concurrence globalisée, en fonction des temporalités des entreprises et des opérateurs.

L'exigence d'accessibilité aux ressources de la ville met en évidence l'existence d'inégalités d'accès sur le plan local. Tout le monde ne dispose pas d'un même potentiel de mobilité, ce potentiel que Vincent Kaufmann a caractérisé en recourant à la notion de motilité.⁴

La mobilité apparaît donc comme un facteur de différenciation économique et sociale, ce qui en fait

⁴ Voir entre autres Kaufmann Vincent, Widmer Eric (2005) *L'acquisition de la motilité au sein des familles. Etat de la question et hypothèses de recherche*, Espaces et Sociétés 120-121, pp. 199-217.

un atout ou un handicap selon les orientations qui sont prises. Ainsi, la mobilité est au cœur des débats sur les inégalités sociales et les coûts environnementaux qu'il faut bien assumer. Rendre la ville accessible aux personnes handicapées, aux enfants, aux personnes vieillissantes, c'est faire en sorte que soit supprimé tout ce qui rend une ville mal accessible. Les dernières lois promulguées en France poursuivent ce mouvement engagé pour faire en sorte que les villes ne soient pas handicapantes.

Sur le plan spatial, la mobilité amène à reconsidérer les périmètres pertinents d'intervention pour les politiques publiques : faut-il envisager les déplacements dans l'agglomération morphologique, l'ensemble urbain-périurbain fonctionnel, le territoire déterminé par les pratiques effectives des pendulaires. La confrontation des périmètres met en évidence une distorsion forte entre territoires des habitants-usagers et territoires des institutions.

Dans une vision transversale, il semble que l'on n'ait pas suffisamment pris la mesure des politiques publiques de transports, de déplacements et de mobilité et de leurs conséquences sur la qualité de vie urbaine.

En pratique, le déroulement de la plateforme a été structuré en deux temps. Le premier jour a été consacré à la découverte de la problématique des déplacements dans l'agglomération liégeoise ainsi qu'au décryptage des débats portant sur l'hypothétique élaboration d'un plan urbain de mobilité, révélateur d'une volonté de plus forte coopération supracommunale qui semble émerger.

La deuxième journée a focalisé la réflexion sur les enjeux de la mobilité et les effets structurants qu'ils exercent sur le gouvernement des villes, sujet qui avait déjà été identifié comme une préoccupation majeure lors des plateformes précédentes tenues à La-Chaux-de-Fonds, Namur, Toulouse et Bâle. Trois ateliers ont été consacrés à des études de cas (Lausanne, Montréal et Saint-Etienne) ; ceux-ci ont permis de confronter les diverses approches pour dégager des réflexions prospectives.

Le troisième jour a été consacré à une présynthèse. On a évalué ensuite le déroulement de la plateforme. La présente restitution dégage les principaux enseignements des travaux.⁵

3. Liège, vers une stratégie d'agglomération pro-voiture ?

Trois présentations introductives ont permis de mettre en perspective les problèmes de déplacements dans l'agglomération de Liège, première métropole wallonne, et singulièrement les atouts et faiblesses de la région en matière d'infrastructures de transports.

La politique de mobilité a été orientée dès les années '50-'60 par des objectifs fonctionnalistes parmi lesquels trois sont soulignés par Bernadette Mérenne-Schoumaker : mieux circuler, convertir l'économie et structurer l'agglomération. Ces objectifs se fondaient notamment sur le postulat quelque peu euphorique d'une croissance supposée sans limite, soutenue par des infrastructures lourdes et une organisation territoriale maintenant un équilibre entre le pôle de la ville-centre et les pôles secondaires périphériques. C'est l'époque des grands transferts : l'université désinvestit le centre pour s'implanter sur le plateau du Sart-Tilman, l'hôpital régional délaisse les bords de Meuse pour

⁵ Cette synthèse est proposée sous la responsabilité de l'auteur qui s'est inspiré librement des présentations et discussions de la plateforme.

s'installer sur les hauteurs de la Citadelle, les zones d'activités s'implantent le long des autoroutes. La région liégeoise connaît une périurbanisation plus intense que dans ses régions urbaines voisines, facilitée par une accessibilité en voiture excellente. Il en résulte de nouvelles polarités. Dès lors comment enrayer la croissance « naturelle » du trafic automobile qui est de l'ordre de 2% annuellement depuis 2000 ?

A la suite de périodes de récession économique liées à la fermeture des charbonnages et au déclin des secteurs industriels traditionnels, Liège a perdu depuis 1961 quelques 100.000 emplois industriels mais a gagné près de 65.000 emplois dans les secteurs tertiaires. La région a entrepris son redressement autour de ses potentialités : un pôle logistique émergeant autour de l'aéroport, le secteur universitaire et hospitalier, les administrations publiques et l'enseignement, les zones d'activités industrielles et commerciales... Ce redéploiement se base sur des atouts reconnus : une situation géographique favorable au sein de l'Euregio Meuse-Rhin (partenariat transfrontalier avec les villes voisines de Maastricht, Aix-la-Chapelle et Hasselt), des réseaux et des opérateurs de transports de marchandise performants, des secteurs de recherche et d'innovation de niveau international, des structures intercommunales d'accueil efficaces, des équipements urbains et une vie urbaine dont la qualité est avérée. Les secteurs privilégiés par les politiques publiques sont principalement le transport et la logistique, la micro-technologie, l'aérospatiale, la biotechnologie, la sidérurgie, la culture.

Les mutations économiques et sociales récentes amènent les responsables politiques à devoir réagir à une dualisation croissante des espaces, entre vallées d'ancienne urbanisation et plateaux récemment occupés. Le ville-centre de Liège comptait en 1960 quelques 250.000 habitants, elle n'en dénombre plus que 187.000 en 2006, d'où une perte d'influences démographique, économique et politique. Cinq communes de la vallée de la Meuse comptent 80% du chômage de l'arrondissement administratif de Liège. Elles concentrent une proportion très importante des quartiers défavorisés de l'agglomération, de nombreuses friches industrielles et des espaces fortement dégradés.

Les exposés de Jean-Marie Halleux, Jean-Marc Lambotte et Jean-François Leblanc précisent ce diagnostic au regard des enjeux de la mobilité vue aux échelles nationales, régionales et locales. L'agglomération, qui compte actuellement 485.000 habitants, est confrontée aujourd'hui à des difficultés de gestion du territoire à l'échelle supracommunale qui se manifestent par des positions antagonistes lorsque l'on aborde les débats en matière de politique de déplacements et d'infrastructures à aménager. Des voix s'élèvent pour réclamer une structure de concertation supracommunale plus efficace.⁶ En effet, la fusion des communes réalisée en 1977 apparaît finalement peu pertinente par rapport aux enjeux présents, et il y a urgence à adopter des politiques concertées en matière de mobilité, mais également de développement économique, d'action sociale, de grands équipements ou encore d'environnement. De nombreux acteurs de la scène d'agglomération s'expriment contre le jeu de concurrences qui se pratique entre communes centrales ou périphériques, les carences d'un positionnement régional flou, l'absence d'un grand projet

⁶ En l'absence d'une instance décisionnelle d'agglomération légalement instituée, la conférence des bourgmestres de l'agglomération tient lieu de structure coordinatrice officielle.

fédérateur. Le schéma de développement de l'espace liégeois⁷, prolongé par l'action du Groupement de relance économique du pays de Liège⁸ (GRE-Liège) tente de palier ces manquements mais reste essentiellement confiné aux territoires centraux de la vallée en crise et à la problématique d'une reconversion économique qui se cherche. Paradoxalement, ce projet a révélé les divergences fondamentales qui existent au sein des élites politiques liégeoises sur un devenir commun potentiel.

4. Une visite exploratoire instructive

Les participants à la plateforme ont réalisé une visite de l'agglomération qui a permis d'appréhender le contexte de la ville-centre, de la vallée de la Meuse ainsi que de deux pôles d'activités, le pôle logistique de l'aéroport de Bierset et du campus universitaire du Sart-Tilman.

Liège est marquante par son relief de vallée caractéristique, parcouru par la Meuse, l'Ourthe et sa dérivation qui animent les quartiers centraux de l'agglomération. Les nombreux vestiges d'une industrialisation en déclin témoignent d'un dynamisme économique révolu ; ils indiquent aussi les difficultés d'une reconversion toujours en devenir, malgré des réalisations récentes remarquables.

En parcourant la ville, on en découvre immédiatement les particularités (site, paysages, patrimoines), les contraintes (relief, fleuve, ponts), les facilités de déplacements principalement axées sur la mobilité-voiture. La visite exploratoire a fait découvrir les divers projets en cours de réalisation dont la cohérence d'ensemble ne semble de prime abord pas assurée. Les récents aménagements des quartiers urbains concourent à améliorer la fluidité du trafic automobile tout en offrant des espaces qualitatifs aux piétons.

La nouvelle gare TGV de Liège s'achève alors la municipalité peine à faire aboutir des projets visant à organiser ses abords, maîtriser ses effets sur les quartiers voisins, sur les quais de Meuse et sur l'ensemble de la ville basse.

La Région wallonne poursuit des projets de développement aéroportuaire (nouveaux pôles logistiques dans l'agglomération) et autoroutier (rocade autoroutière Cerexhe-Heuseux – Beaufays sensée achever le périphérique est) qui risquent de renforcer des tendances à l'exurbanisation.

Certaines communes de la périphérie attendent la construction de ce chaînon manquant de la rocade autoroutière pour promouvoir l'habitat, des centres commerciaux et des zones d'activités économiques d'intérêt local. D'autres communes, au contraire, veulent préserver la qualité de leur environnement en repoussant les nuisances environnementales, et singulièrement celles de la mobilité en voiture, vers les entités voisines...

Manifestement, il y a une difficulté à penser globalement les projets d'une gestion cohérente des déplacements. Enfin, si le réseau de transport en commun de bus est particulièrement bien utilisé en

⁷ Le SDEL est un schéma de développement et d'aménagement de l'espace territorial touché par la fermeture des outils de la phase à chaud d'Arcelor, principalement axé sur la vallée de la Meuse.

⁸ Le GRE-Liège est un forum permanent des acteurs économiques et sociaux de la région liégeoise qui tente de coordonner, sous la direction d'un comité scientifique et en concertation avec les pouvoirs publics régionaux et provinciaux, les actions de relance économique. Il apporte une validation des projets ensuite soumis au comité exécutif.

centre-ville⁹, certains usagers, relayés en cela par des élus locaux, réclament de nouvelles infrastructures de transport collectif afin de mieux desservir les hôpitaux, les sites universitaires, les centres commerciaux ou d'autres activités économiques implantées sur les plateaux périphériques.

5. Des enjeux et des finalités de la mobilité

Le parcours réalisé a mis en évidence une organisation de réseaux qui favorise notamment la mobilité-voiture : peu ou pas de congestion du trafic se combinent avec une perte de priorité pour les usagers non motorisés et une forte pression de la voiture dans l'espace public. Liège, ville pro-voiture, pourrait être citée en modèle si l'on s'intéresse exclusivement à l'optimisation des infrastructures de la circulation automobile. Malgré ce constat, vingt-quatre communes du Grand Liège ont pris l'initiative de demander conjointement au Ministre régional des transports la mise en chantier d'un plan urbain de mobilité concerté.

En effet, malgré un consensus tacite et durable autour d'une exigence d'accessibilité-voiture sans contrainte, principalement orientée vers les communes centrales, la mobilité reste au cœur des débats sur l'avenir de l'agglomération. Les exposés et la visite ont mis en lumière quelques enjeux essentiels :

- des enjeux territoriaux : le fonctionnement des territoires urbains est mis en cause par les transformations économiques et sociales rapides et profondes : mutations économiques liées à la désindustrialisation, nouveaux modes de vie, mobilité accrue, multiplication des centralités urbaines, mise en concurrence des communes urbaines pour l'habitat et les activités, etc.
- des enjeux institutionnels : les modes de collaboration tant horizontale (entre communes), que verticale (avec les niveaux supérieurs) sont devenus complexes et exigent de nouveaux modes de régulation. On parle de nouvelle gouvernance territoriale qui semble faire défaut à Liège.
- des enjeux politiques : l'agglomération regroupe une majorité croissante de la population et des emplois ; or le jeu politique est encore largement conditionné par des règles démocratiques n'ayant pas encore intégré cette nouvelle situation.

Autrement dit, les territoires fonctionnels liés à l'usage de la ville par les acteurs ne coïncident plus avec les territoires institutionnels qui règlent les compétences et les processus de décision. Quel est le lieu du débat autour des enjeux économiques, sociaux, environnementaux et culturels ? Quelle attitude les différents acteurs concernés adoptent-ils en l'absence d'une institution supracommunale en charge de ces matières ? Les réponses apportées par les Liégeois présents ont révélé un certain désarroi face à l'ampleur des enjeux et un manque de prise sur les sphères décisionnelles qui semblent échapper aux mandataires communaux. Il en résulte un certain fatalisme des mandataires locaux. On peut aussi noter l'absence d'un leader incontesté qui rallierait l'assentiment d'une majorité d'élus ou de citoyens. Mais qui donc assume le gouvernement de l'agglomération ? Pourquoi n'existe-t-il pas une démarche de participation citoyenne autour des débats de la mobilité, en vue d'un projet concerté ?

⁹ Selon J.-F. Leblanc, la société de transport en commun TEC-Liège-Verviers transporte la moitié des voyageurs wallons.

Au terme de la visite, les éléments de diagnostic qui frappent le visiteur ont été confirmés par les Liégeois présent dans la discussion. Les aménagements réalisés dans certains quartiers centraux indiquent une certaine « rugosité » de l'espace piéton favorable à un mixage avec la circulation automobile. Néanmoins, on est frappé par une juxtaposition d'aménagements conçus par « modes » et non pas par « usages », ces dernières étant souvent davantage porteur d'une vision d'agglomération. Il manque souvent une hiérarchisation des lieux stratégiques à aménager par priorité, ce qui sous-entendrait une vision d'agglomération. Certains suggèrent que la stratégie des grands projets que l'on observe à Liège cache un manque de projets locaux d'appropriation de proximité. Plusieurs intervenants s'interrogent aussi sur les stratégies de stationnement et les stratégies foncières corrélées à la mobilité.

Plusieurs présupposés ont été énoncés et sont mis en questions.

Un premier présupposé concerne la vision fonctionnaliste de l'aménagement reliant trois termes : planification, aménagement, comportement. Il n'est pas démontré que les opérations d'aménagement sont mécaniquement suivies des modifications de comportement attendues.

Un deuxième présupposé concerne la nécessaire connexion de la problématique d'agglomération au système économique global, particulièrement sensible dans une perspective de redressement économique. Cette mise en réseau est une condition certes nécessaire, mais pas suffisante. Lorsqu'un développement économique se produit, des infrastructures de transport performantes sont réclamées. L'inverse n'est pas évident : ce n'est pas en modifiant les réseaux que l'on suscite inmanquablement un développement.

Un troisième présupposé concerne la position de la ville-centre dont la centralité se trouve controversée. La périurbanisation liégeoise est particulièrement illustrative d'un mécanisme qui affaiblit durablement la polarisation du centre tout en développant l'accessibilité de celui-ci. En se vidant de ses ressources économiques et de ses habitants, Liège-ville pourrait perdre son leadership historique.

Un certain nombre de questions portent sur l'image qui caractérise positivement ou négativement certains modes de transport, ainsi que sur les modes de vie culturellement admis ou dénigrés. Ainsi, l'image négative de la ville-centre, réceptacle de tous les maux, est perçue comme un repoussoir par certaines populations qui autojustifient de la sorte le modèle de l'habitat pavillonnaire (la villa « quatre façades ») caractéristique de la périurbanisation.

Il semble enfin que l'on n'ait pas encore pris la mesure des changements fondamentaux qui s'amorcent en matière de mobilité, singulièrement quant à l'usage de la voiture individuelle. Ne faudrait-il pas développer une capacité d'anticipation, en envisageant par exemple l'apparition de friches routières, la désaffectation de certains quais aménagés en voies rapides, la fermeture de tunnels...

6. Débat avec des élus locaux

Le débat avec trois élus de communes du Grand Liège¹⁰ a confirmé les éléments de diagnostic qui précède et mis en évidence les éléments suivants.

- Les communes sont motrices dans la définition de stratégies en matière de déplacements, d'aménagement du territoire et d'environnement ; mais, du fait d'un manque structurel de financement des pouvoirs locaux, c'est la Région wallonne qui est le bailleur de fonds incontournable dans ces matières. Il y a, dans le modèle belge, une situation de dépendance organisée entre les communes réputées « pauvres » et les pouvoirs régionaux considérés comme « riches ».
- La gestion d'une agglomération comme Liège relève du bricolage institutionnel. Les communes sont cantonnées dans des visions à long terme de leur développement (schémas communaux d'aménagement du territoire, plans de mobilité) en fonction d'intérêts locaux ; simultanément, elles sont astreintes à répondre au quotidien aux demandes particulières.
- Les présupposés sont effectivement lourds de conséquences. On relève le danger qui consiste à poser le débat sur la mobilité d'agglomération à partir d'une hypothétique reconversion économique. Un autre présupposé postule que la réalisation d'un transport en commun structurant (le tram) est certainement une solution aux problèmes liégeois. Comment susciter le débat, comment créer de la gouvernance à l'échelle supracommunale ?
- On souligne le glissement progressif du débat sur la gestion de la mobilité vers la préoccupation d'une plus forte intégration des politiques des transports et de développement territorial. En France notamment, on a connu successivement les plans de circulation, ensuite les plans de déplacements (incluant les transports en commun), puis les plans thématiques (comprenant entre autres un volet environnemental) ; selon une évolution récente, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains prévoit l'articulation du schéma de cohérence territoriale et du plan de déplacements urbains.

A travers ces différentes transformations, une question demeure : comment produit-on de la cohérence dans les démarches de planification ? Cela n'est pas a priori garanti dès lors que le cadre opérationnel n'est pas intégré dans les démarches planificatrices.

L'approche française place l'élaboration du plan de déplacements urbains au niveau supracommunal. Quelle est la plus-value de ce postulat qui considère que l'articulation des politiques de déplacement et de développement s'intègre dans une dynamique d'agglomération ? A l'expérience, il semble que cette dynamique n'est pas nécessairement source de consensus. Elle apparaît plutôt ambivalente. La pratique montre néanmoins que le débat à l'échelle de l'agglomération contribue à cette dynamique. Le débat autour des enjeux de mobilité et de développement implique une interconnaissance des acteurs, une écoute des problèmes rencontrés par les uns et les autres, l'instauration d'un dialogue autour des finalités d'un projet de développement. Parfois, des projets fédérateurs émergent : création de lignes de tramway, gare

¹⁰ Il s'agissait de Madame Lhoest, échevine de l'urbanisme de la commune de Chaudfontaine (Mouvement réformateur), Monsieur Cappa, échevin de la commune de Fléron (Parti socialiste) et M. Castagne, conseiller communal de la ville de Liège (Mouvement Ecolo)

TGV, nouveaux concepts pour modes lents, ... Ces projets sont autant d'opportunités singulières qui permettent d'accroître la capacité d'agir collectivement. Ils constituent des leviers qui permettent d'initier, par un processus d'apprentissage itératif, d'autres actions plus amples : définir des objectifs territoriaux, redévelopper un centre-ville, mener des politiques environnementales cohérentes...

Au terme du débat, il apparaît que les tentatives de coordination des politiques locales de mobilité ne créent pas les effets d'agglomération recherchés à Liège. La gestion des déplacements par les communes préoccupées par le maintien de l'autonomie communale ne produit pas actuellement un effet mobilisateur mais a plutôt des effets déstructurants sur l'organisation territoriale. Les tentatives de mise en commun des réflexions ne contribuent guère à l'évolution des mentalités et ne produit pas d'identité collective explicite.

7. Du paradigme de la planification normative au paradigme de l'action inductive

Un constat s'impose. Le plan de déplacement de la Ville de Liège, comme la plupart des documents stratégiques des agglomérations, repose avant tout sur une démarche cartésienne de planification. Cette démarche associe une pensée rationnelle, dont la finalité est une certaine conception du bien commun, avec le programme d'actions qui en résulte. Du fait du décalage temporel inévitable entre la première et le second, il apparaît inévitablement des sollicitations imprévues qui tentent l'opportunisme de certains décideurs, au risque de contredire la cohérence recherchée initialement. La séquence idéale qui enchaîne un diagnostic, une définition d'objectifs, des dispositifs de planification et des actions est alors mise à mal par des contradictions internes. Le paradigme du planificateur bienveillant ne fonctionne pas, ni à Liège, ni d'ailleurs en Suisse, en France ou au Canada.

Sans opposer cette logique de planification à une logique d'opportunité, il semble qu'il faille cependant sortir d'une approche par plans ou programmes pour adopter une approche par projet, si l'on veut dynamiser la coopération au sein des agglomérations.

Quelles sont les causes de cette tendance innovante ? Il faut d'abord chercher une cause dans les contraintes temporelles des acteurs. Le temps de l'élu est contraint par les échéances des mandats publics (6 ans au niveau communal en Belgique) et qui l'amènent à fixer des objectifs réalistes dans des horizons temporels politiques courts. Le temps de la planification est un temps nettement plus long (10 à 15 ans pour la durée d'un « plan ») qui ne correspond pas nécessairement à l'agenda des élus. Enfin, il y a la temporalité de l'action (1 à 2 ans ou davantage) qui s'inscrit souvent dans l'opportunité à saisir, les aléas des disponibilités des moyens publics, ou les contingences de la gouvernance.

Dans ce jeu de temporalités multiples, la logique hiérarchique qui articule des objectifs, des mesures planificatrices et des actions concrètes est peu opérante.

Est-on dès lors condamné à construire un projet d'agglomération à coup d'opportunités, pas à pas, selon une méthode d'essais et erreurs ? Comme le suggèrent certains participants à la plateforme, il faut accepter parfois de se dessaisir de la vision globale, trop éloignées des préoccupations pragmatiques des citoyens, pour décider une action opportune ou un faisceau de mesures

concordantes, car celles-ci peuvent exercer un effet de levier sur la stratégie à long terme. Un objectif, une perspective stratégique, une finalité peut être combinée à l'opportunité immédiate pour fonder un « grand projet urbain ». La gare TGV de Liège ou la réintroduction d'un réseau de tramway seraient peut-être une application de ce nouveau paradigme de l'action inductive. La reconversion d'un site désaffecté (le site Arcelor dans la vallée sérésienne par exemple) peut aussi devenir une opportunité si elle est orientée par une visée stratégique. Cependant, cette approche implique que soient prédéfinis des objectifs négociés et partagés et qu'il existe une convention d'action (sur un mode informel éventuellement) qui permettent de « saisir » l'opportunité.

Quels sont les lieux qui permettent de fonder ces objectifs et de faire convention ? Sur quelle scène se débat la vision du devenir de l'agglomération, où se confrontent les croyances partagées par différents acteurs et s'expriment les valeurs communes ? A Liège, une telle scène semble faire défaut, ou en tout état de cause, les acteurs impliqués ne sont pas tous partie prenante à la réflexion. Il faut néanmoins souligner qu'il existe un noyau de militants de la métropole, mais ils peinent à se faire entendre.

Et quelles sont les hypothèses euristiques dont il faut débattre ? La mobilité n'apparaît pas comme un objet à optimiser en tant que tel mais plutôt comme composante et atout du développement économique, social et environnemental.

La mise en place d'une cogestion intégrée de la mobilité, à la fois potentialité et contrainte partagées, procède par approches successives en éliminant progressivement les alternatives et en conservant une gamme restreinte de solutions tendant vers celle qui serait optimale. Cette approche heuristique serait-elle applicable à la construction politique de l'agglomération ?

Le cas de la ville de Tournai illustre cette dialectique entre planification à long terme et opportunité à court terme. On observe une constance des problèmes et des enjeux. Cette ville moyenne de 67.000 habitants se situe dans l'aire métropolitaine lilloise, en territoire belge. Les planifications de la métropole lilloise axent le développement sur un partenariat nord-sud associant Lille, Roubaix, Mouscron et Courtrai. Ces schémas tiennent à l'écart l'agglomération de Tournai et sa trentaine de noyaux villageois. Les politiques de transports traduisent bien ce manque d'interaction entre la ville-centre et ce pôle secondaire. De ce fait, des opportunités n'ont pu être saisies : réalisation d'une ligne du VAL, mesures compensatoires dans le cadre du TGV, projet train-tram entre Lille et Tournai... Cela traduit une forme de compétition entre les pôles urbains au sein de la métropole dont on ressent les effets négatifs sur la scène des acteurs. Récemment, des débats autour d'enjeux de développement économique liés à la mise à gabarit du réseau européen voies navigables (liaison Seine-Nord, Escaut, Lys) ont ravivé les conflits d'intérêt.

La réflexion collective tend à démontrer qu'il ne faut pas opposer la conduite des agglomérations par visions planificatrices ou par projets d'opportunité. Certains considèrent qu'il faut utiliser des éléments contextuels, comme un projet captant un financement région, national ou européen, pour promouvoir de nouvelles pratiques de coopération supracommunale, selon des orientations globales négociées dans le cadre de la planification. D'autres observent que tout partenariat dans le cadre d'actions d'opportunité - qu'il s'agisse d'accords entre municipalités, municipalités-Région ou municipalités-Etat - est par nature conflictuel mais que cette situation peut s'avérer dynamisant pour le développement.

Il faut aussi se méfier de tout dualisme en cette matière. Reprenant le concept de « ligne de fuite »

élaboré par Gilles Deleuze¹¹, la planification pourrait apparaître comme la ligne dure, celle des dispositifs de pouvoir qui déterminent une destinée à accomplir, une vocation à réaliser. Les lignes souples sont différentes mais voguent autour des lignes dures sans les remettre en question : on pense aux actions ponctuelles qui « transgressent » la ligne dure mais sans en compromettre le dessein. La ligne de fuite serait plutôt une vraie rupture par rapport aux orientations passées. Au travers d'événements ou d'opportunités, des lignes de fuite ne définissent pas un avenir mais ouvrent la voie d'un devenir. Elles amorcent un processus incontrôlable, dont le dessein reste à définir, un projet difficilement planifiable mais émancipateur et libérateur.

Il faut éviter le manichéisme qui consiste à voir d'un côté les méchantes lignes dures planificatrices ou régulatrices et de l'autre les bonnes lignes de fuite innovantes. Il faut certes des cadres rigides et normés qui permettent un fonctionnement durable des systèmes et institutions. Mais il faut parfois transgresser le cadre et expérimenter pour progresser. La démarche visant à miner ces lignes est délicat car il se fait non seulement contre l'Etat et les institutions en place mais implique aussi une remise en question de soi.

Cette dialectique de la planification et de l'action nous amène à confronter les approches de l'élu et du technicien. On peut identifier, comme le font les techniciens, des « enjeux » et élaborer des plans qui parfois ne sont guère en phase avec l'action ; il en va autrement de la reconnaissance de « défis », de tensions, de contradictions qui orientent l'action sur une ligne de fuite. Le défi fait convention au sens sociologique du terme et peut mobiliser les capacités d'agir. On pense au défi d'un développement à long terme, ou au défi relevé par un grand projet urbain. Comment mobiliser ces réseaux d'acteurs qui auront la capacité de faire convention ?

8. Regards croisés sur les agglomérations de Lausanne, Montréal et Saint-Etienne

Les ateliers proposés sur Lausanne, Montréal et Saint-Etienne ont développé une analyse qui indique une même capacité à fédérer des réseaux d'acteurs sur un grand projet métropolitain. Parmi les militants de la métropole, des « porteurs de projets » sont capables de faire émerger une ambition commune et nouent autour d'eux des réseaux d'acteurs. Dans les trois situations, on observe une capacité de coordination et d'action qui repose sur une expérimentation partagée.

Dans un premier temps, l'agglomération démontre sa capacité à agir. Mais dans un second temps, il faut capitaliser sur les premières actions, tenir au-delà d'un premier projet. Cela mobilise des capacités d'apprentissage et des démarches d'appropriation des projets-actions par les différents acteurs impliqués. Des questions institutionnelles reviennent alors pour pérenniser cette dynamique innovante qui a été initiée par l'expérience du grand projet urbain. On rappelle les débats menés précédemment concernant la démarche institutionnelle de la ville de Fribourg ou encore les conseils de développement et leur rôle dans les projets d'agglomération en France.

Il ressort des analyses de cas de Lausanne, Montréal et Saint-Etienne que la problématique des déplacements a été un facteur de développement de l'intercommunalité. Ce facteur est stimulé le plus

¹¹ Entre autres Deleuze G., Guattari F., *Mille Plateaux*, Minuit, coll. « Critique », Paris, 1980.

souvent par la perspective d'une manne financière offerte par l'Etat et qui put contribuer à une amélioration sensible du cadre de vie pour tous. Cela se vérifie pour les régions où il existe une structure légale d'agglomération (communautés d'agglomération ou communautés de communes en France, communauté métropolitaine au Québec) comme pour celles où les agglomérations n'ont qu'une structure informelle (Suisse et Belgique). On observe aussi que l'élaboration d'outils techniques de planification ou d'action constitue un apprentissage pour les élus comme pour les techniciens en charge des agglomérations, en y associant parfois des représentants de la société civile (organes représentatifs, syndicats, mouvements associatifs, ...). Ces outils reposent généralement sur un ensemble d'objectifs, de normes ou d'actions négociées. Fait commun à souligner, l'investissement dans une démarche d'agglomération constitue pour certains élus une réelle opportunité pour leur carrière politique, ce qui est aussi un facteur de développement de l'intercommunalité.

A Montréal, quoique la taille de l'agglomération soit nettement supérieure aux autres cas étudiés, les problèmes sont posés dans une même mesure : étalement urbain, perte de population des zones centrales, croissance démographique faible. Le financement des charges d'agglomération (notamment celles des transports publics) et les carences de la gouvernance ont été un déclencheur du processus de création de la communauté métropolitaine en 2001. Aujourd'hui, les enjeux financiers sont vecteurs d'une vision d'agglomération concertée. L'articulation des politiques de transports et d'aménagement du territoire suscite comme partout son lot de consensus et de dissensions. La voie du partenariat entre acteurs publics est privilégiée pour inciter à des actions structurantes à long terme.

A Lausanne, la mise en place de projets d'agglomération relève d'une incitation, non d'une imposition, de la Confédération, dans le cadre d'une politique contractuelle qui définit les règles du jeu entre acteurs. Des projets en matière de transports, d'aménagement ou d'environnement ont été initiés par un jeu d'acteurs communaux au départ, avec l'attrait d'un financement fédéral important. En l'occurrence, le canton a décidé d'imposer un périmètre à la réflexion pour une coordination des diverses politiques de transports menées localement. Ce périmètre imposé a fait l'objet de fortes contestations, ce qui a eu pour effet de lier les acteurs locaux. Progressivement, cette mise en commun a contribué à rapprocher les points de vue des acteurs en présence.

Contrairement au plan directeur cantonal qui a valeur réglementaire, le schéma directeur établi à l'échelle de l'agglomération lausannoise ne repose sur aucune base légale. Il n'a pas de caractère contraignant mais constitue néanmoins un engagement ferme des partenaires. L'objectif central vise à mettre en place une réelle coordination entre développement urbain et transports. Le schéma comporte un volet programmatique qui tend à développer prioritairement la mobilité douce. Les opportunités de financement ont amené deux effets remarquables : d'une part, la concrétisation de la dynamique d'agglomération initiée par la réalisation de projets concrets ; d'autre part, le cofinancement des actions par les municipalités, le canton et l'Etat.

Toutefois, rien ne permet d'affirmer que l'organisation de l'agglomération lausannoise a un effet sur les comportements individuels de déplacements. Mais on constate un effet avéré des politiques de déplacements qui sont menées sur l'organisation urbaine. De ce point de vue, les stratégies relatives à la mobilité des biens et des personnes « font » agglomération.

A Saint-Etienne, l'élaboration d'un plan de déplacements urbains par la communauté d'agglomération a produit deux effets positifs à souligner : d'une part, la construction d'une agglomération amène un apport financier positif dès lors qu'elle permet de capter des aides de l'Etat ; d'autre part, l'élaboration

d'un projet à l'échelle de l'agglomération a un effet de hiérarchisation et de priorisation d'un certain nombre d'actions qui s'imposent sans conteste comme nécessaires dans l'intérêt général. C'est le cas du développement du transport en commun à Lausanne, ou du plan de déplacements urbains de Saint-Etienne. Cette capacité d'action donne en outre une meilleure visibilité à la plus-value que procure d'une cogestion de projets au niveau de l'agglomération. Elle est d'autant plus évidente lorsqu'elle articule les politiques de transports et d'aménagement du territoire.

Toutefois, la démarche qui est impulsée par la réflexion sur les transports, l'élaboration d'un document de planification ou des actions-leviers s'essouffle parfois lorsqu'il est question de négocier des accords politiques sur le devenir commun. L'intégration dans une agglomération en devenir ne se produit pas sur des échelles de temps court. On pense notamment aux prévisions en termes d'aménagement du territoire, d'environnement ou de politique foncière qui mettent en concurrence les divers territoires institutionnels.

Pour certains, il semble cependant indispensable de coupler les institutions de planification (qui détiennent la clé du juridique et de la norme) et les institutions de programmation (qui activent les moyens financiers et les projets concrets). On peut regretter par exemple que les syndicats intercommunaux des schémas de cohérence territoriale en France n'aient qu'un rôle normatif, sans impact sur les actions ni sur les budgets. Dans le cas de l'agglomération de Nyon, le schéma directeur qui associe la ville-centre et les communes périphériques ne comprend pas d'outil de programmation ou d'investissement ; toutefois, les politiques sectorielles des communes tendent à être liées au schéma directeur dont elles intègrent les priorisations.

Les ateliers ont finalement permis de jeter un nouvel éclairage sur la réalité liégeoise.

La question des opportunités est bien présente à Liège : gare TGV, fermeture de la phase à chaud d'Arcelor, aménagement d'une rocade autoroutière est, réintroduction du tramway... Néanmoins, aucune de ces actions ne semble pas pouvoir faire émerger un grand projet fédérateur. On ne semble pas avoir identifié les scènes où un tel projet pourrait être mis en chantier, ni les acteurs qui porteraient un tel projet. On pourrait citer la conférence des bourgmestres de l'agglomération, le conseil communal de la Ville-centre, les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire ou de rénovation urbaine, la société intercommunale de développement économique, ...

Ces organes sont sollicités au coup par coup, soit pour des microprojets, soit sur des visions à long terme qui ne sont pas débattues. Un projet de ville a été élaboré par la commune de Liège mais n'a pas été concerté avec les communes voisines. Comment dès lors transformer un « objet » autoproclamé en potentialité d'action, comment ouvrir un débat et dessiner ensemble une ligne de fuite ?

Dans le cas spécifique de l'agglomération de Liège, une voie intéressante pourrait être le recours à des acteurs extérieurs qui pourraient initier une « thérapie d'agglomération », afin de débloquer la situation quasi léthargique actuelle. Cependant, il ne faut pas non plus complexifier le jeu d'acteurs et proposer de faux-fuyants.

On doit s'interroger aussi sur le rôle réel de la Région et de l'Etat fédéral dans le jeu des concurrences entre territoires et de leurs stratégies sous-jacentes. De nouvelles formes de coopération sont à mettre en place.

Plusieurs observations résultent des échanges réalisés lors des ateliers.

En synthèse, on relèvera la permanence du constat selon lequel les instances locales (les

municipalités) n'arrivent généralement pas à coopérer efficacement. Dans les quatre pays, l'intervention d'instances extérieures (canton, comté, région, Etat...) est nécessaire pour susciter des opportunités de développement et ainsi faire évoluer le jeu des acteurs.

Le phénomène d'étalement urbain, partout présent, amène à réfléchir les politiques de déplacements comme modalité de régulation des transformations territoriales. L'offre de transport, la planification de l'occupation du sol, le renouvellement urbain, la gestion foncière ont été cités dans les différentes situations car ces initiatives publiques exercent un effet régulateur réel sur l'agglomération. Mais ces effets restent encore peu perceptibles.

Dans les différentes situations, on observe deux approches différenciées de la problématique : l'approche « comportementaliste » et l'approche « structuraliste ». La première voie tente de mener une réflexion de fond sur les comportements des habitants-usagers, sans pour autant exclure les effets structurants liés aux politiques publiques qui sont menées (transports, aménagement, environnement). Mais cette approche relativise l'incidence des comportements par référence à d'autres facteurs individuels. La deuxième voie privilégie l'approche de la mobilité au travers de l'analyse de l'organisation territoriale, entre autres des localisations d'activités (centres commerciaux, zones d'emplois, quartiers résidentiels...). Elle prône un urbanisme intégré qui redéploie de la mixité et de la proximité dans les quartiers. L'action des pouvoirs publics dans ce domaine a incontestablement un effet, mais jusqu'à quel point est-il structurant ?

Finalement, on est confronté à un jeu d'acteurs et de pratiques sociales qui rendent incertains les impacts de la mobilité. Toutes les agglomérations sont donc contraintes à expérimenter des dispositifs dont on tente d'évaluer les effets sur les usagers (la mobilité comme facteur de discrimination ou d'exclusion sociale par exemple) ou sur les politiques publiques menées (l'impact de la mobilité sur les politiques foncières et de logement par exemple).

Il semble donc qu'une approche simultanément globale et locale soit nécessaire, mêlant pragmatisme de l'action et prospective de la planification. Cette double approche inductive et déductive permet une meilleure prise en compte de la réalité d'une agglomération en devenir dans les politiques publiques.

9. Conclusion : la mobilité fait-elle agglomération ?

Au terme des travaux de la plateforme, la question initiale a été posée à nouveau : la mobilité fait-elle agglomération ? Il ne se dégage pas une réponse univoque à cette interrogation, mais plusieurs pistes de réflexion ont été esquissées.

L'ambiguïté des sens donnés aux termes « transports » – « déplacements » – « mobilité » manifeste plus qu'une distinction des jargons juridico-administratifs locaux.

L'organisation ou la gestion des transports dans les agglomérations relèvent essentiellement des orientations données par les politiques publiques. Dans les diverses situations rencontrées, les projets innovants qui sont mis en œuvre semblent effectivement renforcer la coopération supracommunale. Mais ils génèrent en même temps des dissensions et des conflits. La concrétisation des collaborations et la gestion des conflits contribuent à l'émergence d'un gouvernement d'agglomération. Parmi toutes les compétences des pouvoirs publics, les transports fédèrent en effet un grand nombre d'acteurs, à toutes les échelles territoriales, qu'il est possible de lier autour d'une action concertée. On constate d'ailleurs qu'un certain nombre de constructions institutionnelles d'agglomérations sont nées de l'opportunité d'un projet d'infrastructure de transport. Une question

reste : comment les politiques d'infrastructure de transports concourent à faire convention et à agir sur la ville.

La maîtrise des déplacements renvoie à une ambivalence du concept même d'agglomération, tantôt compris dans son acception de territoire fonctionnel des habitants-usagers, tantôt dans le sens d'une structure intercommunale en charge du gouvernement d'un territoire institutionnel. La politique des déplacements sollicite donc de multiples compétences qui relèvent d'acteurs publics et privés nombreux : on vise par exemple les initiatives prises en matière de logement, d'emploi, de centres commerciaux, de localisation d'entreprises, d'environnement... et de transports. La gestion des déplacements n'est pas le fait d'une politique unique, mais d'un faisceau d'actions pas nécessairement coordonnées. On relève aussi que les déplacements sont généralement à la base de la définition même des territoires (régions urbaines, territoire des migrants alternants, agglomération fonctionnelle...). Ainsi, est-ce l'habitant, l'utilisateur, le citoyen, l'élu ou le technicien qui détermine le territoire pertinent pour mener des politiques publiques à l'échelle d'un périmètre défini ? L'agglomération se confond-elle avec le bassin d'utilisateurs de la ville, territoire dont les contours restent toujours flous et mouvants ? Rien n'est moins sûr. La problématique de la coordination des politiques publiques, maintes fois évoquées lors de cette plateforme (SCOT, PLH, PLU, PTU...) soulève la question de l'imbrication des périmètres d'intervention multiples de l'action publique, toujours en décalage par rapport aux territoires de l'utilisateur.

La mobilité est apparue comme un concept englobant, donc perturbant. Elle est davantage une potentialité de l'espace urbain qu'on exprime parfois par les notions d'accessibilité ou de motilité. La mobilité fait le territoire, mais peut-être pas l'agglomération. Elle se pose davantage en termes de défi à relever, génératrice de lien social ou d'exclusion, que d'objet à organiser. La mobilité questionne les décideurs sur les finalités du développement du territoire, sur les valeurs sous-jacentes et interpelle le dénominateur commun entre les acteurs impliqués. Il est paradoxal d'observer deux stratégies opposées qui guident les actions concrètes en matière de mobilité : d'une part, on cherche, en agissant concrètement sur l'espace urbain, à créer de la proximité spatiale tout en favorisant, d'autre part, une liberté de se mouvoir qui suscite de la non solidarité sociale. Le concept de mobilité conduit à rejeter un territoire strictement fonctionnel, qui relèverait de la seule compétence des pouvoirs publics, pour privilégier un territoire urbain plus complexe, structuré en réseaux, qui produirait de la solidarité et de l'inclusion. Il faut bien constater que les territoires institutionnels sont malmenés par cette mutation en cours.

Au cours de la plateforme, on a souligné souvent la dynamique de mobilisation provoquée à l'occasion d'un projet d'agglomération, en soulignant le « bricolage institutionnel » que ce processus sollicite. En termes de gouvernance, il ressort aussi des réflexions qu'une conduite du projet territorial tirant avantage des opportunités instantanées peut avantageusement s'allier à la production de visées stratégiques à long terme. Il s'agit là d'un processus qui crée du débat, de la confrontation et du projet collectif. Une nouvelle scène est à organiser pour que le débat ait lieu.

Ces constats renvoient à un schéma proposé à Namur (2004) qui balisait le champ des possibles en matière de partenariat supracommunal. Comme on l'a déjà perçu, la coopération supracommunale passe par une dimension fonctionnelle (organiser le territoire) et une dimension relationnelle (mieux vivre ensemble) qui nécessitent du temps et de l'expérimentation. La question du processus d'apprentissage collectif, expérimentant pas à pas de nouvelles formes d'interaction, mérite d'être posée en ce qui concerne la maîtrise de déplacements dans les agglomérations. Plus que dans d'autres domaines, la gestion des déplacements, problématique très sensible pour les populations,

suscite de réelles volontés politiques de collaboration. Mais au contraire, elle constitue parfois une pierre d'achoppement de plus pour une dynamique de construction d'une agglomération. La plateforme liégeoise aura montré que ces difficultés peuvent être surmontées pour autant que soient réunies deux conditions essentielles : une volonté politique de coopération et un processus d'apprentissage collectif maîtrisé.

Roger Hagelstein

Novembre 2007



Xavier DESJARDINS
Sous la direction de **Paul BOINO**

PUCA

Territoires et aménagement
Organiser les territoires

Intercommunalité et décentralisation

Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs

Le rapport a été rédigé par :

Xavier Desjardins

Doctorant au CRIA sous la direction de Francis Beaucire

UMR 8504 Géographie Cités – Paris 1

Urbaniste consultant à la SCURE (Chatou, Yvelines)

xavierdesjardins@netcourrier.com

Sous la direction de :

Paul Boino

Professeur des universités

Université Lumière Lyon 2

Institut d'Urbanisme de Lyon

14, avenue Berthelot

F-69007 LYON

Introduction

Aux contempteurs de l'immobilisme français, on peut opposer la frénésie législative dans le domaine de l'organisation administrative et de la décentralisation et les très rapides changements institutionnels qui ont suivi dans le « *pays réel* ». En quelques années, la succession des lois Voynet, Chevènement et Solidarité et renouvellement urbains (SRU) au cours des années 1999 et 2000 a entraîné une mutation très rapide du paysage administratif local : développement de l'intercommunalité, émergence de nouveaux territoires de projets (pays, agglomérations etc.), relance de la planification territoriale sur des périmètres inédits. Ce mouvement s'est poursuivi avec « *l'acte II de la décentralisation* » et ses différentes scènes : la révision constitutionnelle sur la décentralisation du 28 mars 2003, les lois organiques relatives à l'expérimentation par les collectivités territoriales et au référendum local du 1^{er} août 2003, la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution et relative à l'autonomie financière des collectivités locales et enfin, la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 .

Les chercheurs ont saisi avec intérêt cette mutation rapide de l'organisation territoriale. Ces chercheurs proviennent de multiples champs disciplinaires : géographes, sociologues, urbanistes, juristes, politistes etc. Nous avons sélectionné une série de travaux effectués à partir de l'année 1999, donc à partir des trois lois Voynet, Chevènement et SRU. Le choix a été fait de ne pas présenter les travaux effectués selon une approche disciplinaire. En effet, très nombreux sont les travaux qui, tout en se rattachant à une discipline dominante, font de nombreux emprunts méthodologiques ou théoriques à des disciplines voisines. De plus, une présentation thématique nous permet de mieux identifier les zones d'ombres et les questions encore peu traitées par les chercheurs. En effet, plutôt qu'à présenter une compilation de données et de comptes-rendus de travaux de recherche, ce travail vise principalement à susciter le débat et à présenter les appréhensions scientifiques d'une réalité administrative, politique et géographique encore instable.

Sommaire

Introduction	3
1 - Les trois lois sous le regard des chercheurs.....	5
La loi Voynet.....	7
Les principales dispositions de la loi.....	7
Un premier bilan quantitatif	9
Une rupture avec le modèle gaullien d'aménagement du territoire	10
Du développement exogène au développement endogène.....	11
Les évolutions depuis la loi Voynet	12
La loi Chevènement	14
Les principales dispositions de la loi.....	14
Un premier bilan quantitatif	16
L'histoire longue de l'intercommunalité.....	18
Les velléités de fusion des communes	19
La voie de la coopération intercommunale	21
La loi Solidarité et renouvellement urbains	24
Les principales dispositions de la loi.....	24
Un premier bilan quantitatif	27
Une nouvelle conception de la ville	28
Une nouvelle conception de la planification	30
2 - Les trois lois et le territoire	32
Se lancer ou non dans l'aventure.....	33
Cohérence ou fragmentation : la constitution des territoires.....	35
Pertinence ou consistance ?.....	39
Quelques pistes de recherche	40
3 - Les trois lois et la démocratie locale.....	41
La <i>policy</i> contre la <i>politics</i> ?	42
L'intercommunalité : l'instabilité ou le consensus ?.....	43
Les effets politiques de l'intercommunalité	45
Les promesses de la démocratie participative	46
Quelques pistes de recherche	47
4 - Les trois lois et les services publics.....	48
La naissance administrative des intercommunalités	49
Intercommunalité et finances publiques.....	51
Intercommunalité et culture	53
L'exemple du développement économique.....	55
L'exemple d'un service urbain : la collecte des déchets ménagers.....	57
Intercommunalités et transport public.....	59
Intercommunalité et habitat.....	60
Quelques pistes de recherche	63
5 - Les trois lois : une analyse par les instruments.....	64
Un gouvernement par le projet ?	65
Une nouvelle grammaire du développement.....	68
La politique contractuelle : une action publique plus cohérente ?	71
Quelques pistes de recherche	73
Conclusion : vers un nouveau système territorial ?	74
Bibliographie générale	78

1 - Les trois lois sous le regard des chercheurs

Entre 1999 et 2000, sous le gouvernement de Lionel Jospin, trois lois importantes ont modifié le paysage administratif local : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet, la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement et, un an et demi après, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. La loi Voynet transforme l'aménagement du territoire, en généralisant la procédure contractuelle pour inciter les acteurs locaux à se fédérer autour de projets de territoire. La loi Chevènement incite à la formation d'intercommunalités. La loi SRU réforme les outils de planification urbaine.

Un regard d'ensemble

BEAUCIRE, Francis,
« Quand trois lois de
décentralisation conduisent,
en bonne logique, au
renforcement du rôle de
l'Etat » in CERTU,
CODIRDU, *Lois Voynet,
Chevènement, SRU*, 2002,
pp.89-98.

GOZE, Maurice, « La loi
SRU, composante de la
réforme territoriale », in *Les
débat sur la ville*, n° 4,
Bordeaux, Editions
Confluence / Agence
d'urbanisme Bordeaux
Métropole Aquitaine,
2002, pp. 15-38.

WIEL, Marc, « La loi SRU
deviendra-t-elle celle du
dialogue entre les
territoires ? », *Pouvoirs
Locaux, Cahiers de la
décentralisation*, n° 56, mars
2003, pp. 3-4.

Les trois lois Voynet, Chevènement et SRU ont de nombreuses thématiques communes (BEAUCIRE 2002 ; GOZE 2002). En effet, ces textes visent à :

- **redéfinir les échelles territoriales de l'action publique** en donnant une place centrale aux agglomérations. Le comité interministériel d'aménagement du territoire de décembre 1997 avait tracé la voie en mettant en lumière le rôle moteur des villes dans le développement et l'aménagement du territoire. Ces trois lois se démarquent d'une approche rurale ou anti-urbaine de l'aménagement du territoire ;
- **s'appuyer sur la notion de développement durable**. Le développement durable apparaît comme cet élément de « *messianisme fédérateur* » qui doit favoriser le dialogue entre les territoires (WIEL, 2003). Mais ces lois ne définissent pas des indicateurs qui permettent d'évaluer la prise en compte du développement durable par les politiques publiques
- **améliorer la cohérence des politiques publiques**, à la fois en dépassant la logique sectorielle par la territorialisation et en permettant un dialogue entre les différents échelons territoriaux par le contrat. Toutefois, ces trois lois sont écrites selon les logiques propres à leur ministère d'origine et ne définissent pas les moyens d'atteindre cette cohérence ;
- **renforcer la solidarité à travers la coopération intercommunale**. La solidarité recherchée, sociale ou territoriale, n'est pas précisément définie ;
- **démocratiser la vie politique locale**, à travers la participation et la concertation. Ces trois lois ne posent pas la question de la représentation et notamment de la représentation au deuxième degré des exécutifs intercommunaux.

Si ces trois lois ont une approche commune, elles sont toutefois issues de trois tendances différentes de la « gauche plurielle » du gouvernement Jospin : Voynet est écologiste, Chevènement « républicain » et Gayssot communiste. Elles ont aussi été écrites par trois administrations (l'Environnement, l'Intérieur et l'Equipement) aux cultures professionnelles très différentes.

La loi Voynet

Les principales dispositions de la loi

MARCOU, Gérard, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 9 -87

Quatre ans après la loi Pasqua qui avait une appréhension surtout ruraliste et centralisatrice de l'aménagement du territoire, Dominique Voynet propose une politique qui s'inscrit dans le cadre de la décentralisation et de la construction européenne. Trois types d'outils pour mener à bien les objectifs d'aménagement du territoire sont définis (MARCOU, 2000) :

BROUANT, Jean-Philippe, JACQUOT, Henri, JEGOUZO, Yves, *Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999 : renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ?*, Cahiers du GRIDAUH, Série Aménagement du territoire, n° 7, 2002, 157 p.

- l'affectation d'aides pour les zones prioritaires. Les zones prioritaires d'aménagement du territoire sont un instrument traditionnel de la politique d'aménagement du territoire depuis ses débuts : elles désignent les zones dans lesquelles l'Etat – éventuellement les collectivités locales (par des exonérations de taxe professionnelle) – applique des allègements fiscaux, ou des allègements de charges sociales, ou des taux de subventions plus élevés, afin de favoriser le développement économique et social. Quatre types de zones sont définis : les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire, les zones urbaines sensibles et les régions ultrapériphériques ;
- des documents de programmation et de prospective. Ce sont des outils assez « traditionnels » de l'action publique mais rénovés, notamment en termes d'échelle et d'application sectorielle. Ces outils sont les schémas des services collectifs élaborés par l'Etat (BROUANT, JACQUOT, JEGOUZO, 2002) et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire élaborés par les régions ;
- l'établissement de contrats sur la base de projets émanant des acteurs locaux. Ces contrats concernent des périmètres qui ne sont pas liés à des structures administratives mais qui représentent des « bassins de vie », les agglomérations et les pays.

Ces derniers outils, pays et agglomérations sont l'aspect le novateur de la loi Voynet. Le principe est celui du volontariat. L'Etat invite les collectivités locales à concevoir des chartes de pays dans les secteurs ruraux et des chartes d'agglomération dans les zones urbaines. Ces projets doivent constituer des projets de développement durable et global du territoire. : durable, car leur horizon est à dix ans ; global dans le sens où ils doivent tout à la fois développer des perspectives économiques, sociales et environnementales.

La négociation, le contrat, la solidarité et la participation sont ici la règle tant entre les collectivités locales qui s'associent dans une charte, qu'entre ces dernières et l'Etat mais aussi entre les collectivités et la société civile. Les pays et les agglomérations au sens de la loi Voynet doivent en effet obligatoirement constituer sur leur territoire un conseil de développement, composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Ce conseil de développement est censé être le centre d'animation du projet et l'organe de la participation de la société civile au développement de son territoire.

Sur ces bases, l'Etat soutient financièrement la mise en œuvre des chartes de développement dans le cadre des contrats de plan Etat-Région

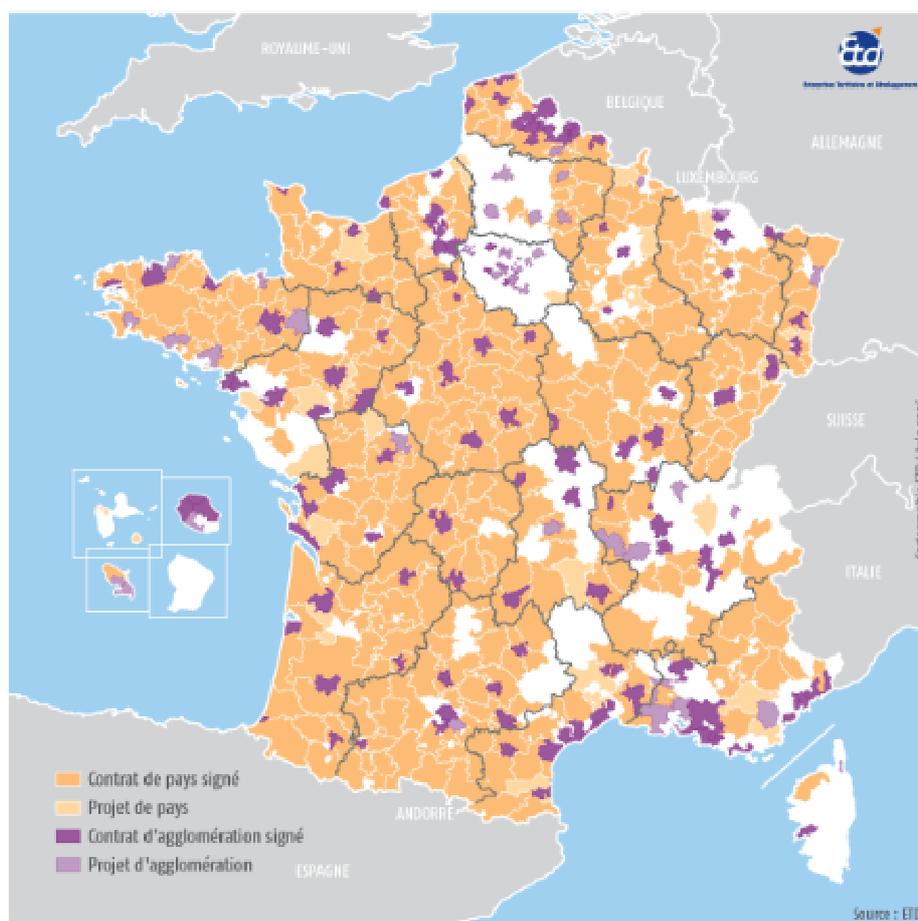
Un premier bilan quantitatif

ETD, « Analyse des premiers contrats de pays », *Les notes de l'observatoire*, septembre 2003

ETD, « L'attractivité territoriale dans les projets de pays et d'agglomération », *Les notes de l'observatoire*, avril 2005

Selon Entreprises Territoires et Développement (www.projetdeterritoire.com), au 1^{er} janvier 2005, 358 pays et 121 agglomérations ont d'ores et déjà signé ou sont en cours de signature d'un tel contrat. L'essentiel du territoire national est désormais couvert par ce dispositif, soit plus de 75% de la population française. Le contenu de ces projets est extrêmement hétérogène (ETD, 2003). Il varie en fonction des caractéristiques des territoires, de leur situation singulière ainsi que des horizons de développement qu'ils se sont donnés. Quelques points de convergence se dessinent cependant. La plupart des projets affichent la volonté d'améliorer les services à la population (postes, hôpitaux, agences bancaires, etc.). Ils ont aussi le plus souvent à cœur de renforcer l'attractivité de leur territoire (ETD, 2005), témoignant en cela que les acteurs locaux s'inscrivent dans une perspective de concurrence entre ville et entre territoire.

CONTRATS DE TERRITOIRE SIGNÉS AU 1^{er} JUIN 2006



Une rupture avec le modèle gaullien d'aménagement du territoire

Le rôle de l'aménagement du territoire est repensé avec la loi Voynet et opère un changement majeur par rapport au modèle gaullien.

Le projet gaullien, dont de nombreux auteurs font un âge d'or de l'aménagement du territoire est un moment dont la cohérence apparaît, *a posteriori*, forte. La politique d'aménagement du territoire s'appuie alors sur un projet pour tout le territoire national. Ce projet tient du taylorisme et du fordisme puisqu'il ne s'agit de rien de moins que d'élaborer une division spatiale du travail à l'échelle du territoire national, en instituant un système hiérarchique de spécialisation et de complémentarité calqué sur la taille des unités urbaines. L'objectif, toujours affiché, de contrebalancer l'influence de Paris sur le territoire, n'est en somme que le point le plus visible d'un ensemble très complexe. Il s'agit de former une véritable pyramide de villes dont chaque degré doit produire un effet d'entraînement sur le degré inférieur, lui-même jouant un rôle de rééquilibrage. Au centre, demeurent Paris et la région parisienne organisée désormais, avec les villes nouvelles, dans une perspective multipolaire. Le schéma directeur élaboré sous l'autorité de Paul Delouvrier affiche son ambition de faire de Paris une ville internationale et un centre financier d'ampleur mondiale. La décentralisation des activités industrielles apparaît moins comme un « *dégraissage de la région parisienne* » que comme la volonté d'en assurer le rayonnement (VADELORGE, 2005).

Le rang immédiatement inférieur se matérialise par la création des OREAM (organisme régional d'études des aires métropolitaines) dont l'objet est de faire apparaître des ensembles urbains de taille européenne en prenant appui sur des villes parfois concurrentes (Lyon, Saint-Étienne et Grenoble par exemple...). La politique des métropoles d'équilibre doit créer un ensemble des villes de taille régionale susceptibles d'entraîner dans l'expansion économique l'ensemble de leur territoire.

Les projets portés par la DATAR se sont toutefois heurtés à de vives résistances. La réforme régionale et la volonté de contrecarrer les administrations traditionnelles ont suscité des fortes oppositions, chez les notables, aussi bien de droite que de gauche. La victoire du non au référendum de 1969 sur la régionalisation viendra sanctionner cet exercice qui montre à la fois les forces et la très grande faiblesse de l'administration territoriale moderniste (GREMION 2005). Dans ce cadre la décentralisation apparaît moins comme une rupture que comme

VADELORGE, Loïc,
Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005),
Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, Le Manuscrit, 2005, 408 p.

GREMION, Pierre,
Modernisation et progressisme, La fin d'une époque, 1968-1981, recueil d'articles,
Editions Esprit, 2005, 260 p.

la reconnaissance d'une réalité sociopolitique.

La loi Voynet, ne propose plus une « modernisation par le haut » grâce à l'intervention de technocrates modernistes, mais vise plutôt à une mobilisation des acteurs locaux pour favoriser le développement.

Du développement exogène au développement endogène

Les mutations du système productif ne sont pas étrangères aux transformations des politiques d'aménagement du territoire (LIPIETZ, 2001). L'aménagement du territoire a désormais moins pour but de déplacer des emplois vers des régions qui peuvent en manquer, que d'œuvrer à la mobilisation des acteurs locaux.

L'idée qui a guidé l'aménagement du territoire des années 1960 au début des années 1990 est qu'il convient de déplacer les emplois les plus mobiles (en fait les emplois déqualifiés de circuits de branche fordistes) vers les régions d'exode rural ou d'industries en déclin (mines, sidérurgies, textile etc.). Selon cette vision, des pôles métropolitains de croissance peuvent essaimer des emplois vers des périphéries supposées passives et l'Etat doit canaliser ce transfert, par exemple en arbitrant entre plusieurs régions demandeuses.

Les théories qui sous-tendaient ces politiques, et notamment la théorie des pôles de croissance, ont été discréditées par la politique de développement endogène qui semble avoir fait ses preuves dans la « troisième Italie » (LIPIETZ, 2001). Il s'agit de développer une culture de « construction sociale du marché » à travers la consolidation d'un partenariat réel et exigeant entre les représentants du travail (les syndicats) et ceux du capital productif (chambre de commerce et d'industrie, banques locales), les administrations locales, les responsables de l'enseignement. Le rôle de l'Etat consiste à mettre en place les structures susceptibles de créer cette culture (BRENNER, 1999). C'est le sens des conseils de développement institués par la loi Voynet ainsi que de la démarche de projet qu'elle promeut.

LIPIETZ, Alain,
« Aménagement du
territoire et développement
endogène » in Guigou,
Jean-Louis *et alii*
L'aménagement du territoire,
Conseil d'analyse
économique, La
Documentation française,
2001, pp. 111-128

BRENNER, Neil,
"Globalisation as
reterritorialisation. The re-
scaling of urban
Governance in European
Union", *Urban Studies*, vol.
36, n° 3, 1999, pp. 431-451.

Les évolutions depuis la loi Voynet

GEPPERT, Anne,
« L'aménagement du territoire
dans l'acte II, clarifier les rôles
et les financements », *Pouvoirs
locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre
2003, pp. 83-87.

Aujourd'hui, la notion d'aménagement du territoire a pris encore une nouvelle acception avec l'essor de politiques qui cherchent explicitement à favoriser la compétitivité des territoires, comme en témoigne le changement de nom, à l'automne 2005, d'une des institutions emblématiques de ces politiques françaises. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, la DATAR, s'appelle désormais DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires. Dans cette nouvelle perspective, les politiques d'aménagement du territoire ne visent plus, ou du moins plus essentiellement, à résorber les inégalités territoriales en provoquant un développement d'origine exogène ou endogène comme dans les deux périodes précédentes. Il s'agit désormais d'aider les territoires à participer dans les meilleures conditions possibles à un système économique mondialisé où les villes et les régions sont en situation de plus en plus concurrentielle (GEPPERT, 2003).

EPSTEIN, Renaud,
« Gouverner à distance.
Quand l'Etat se retire des
territoire », *Esprit*, novembre
2005, pp 96 -111

Cette mutation des objectifs s'accompagne d'une transformation des modalités de l'action de l'Etat : celui-ci définit *a priori* des objectifs et sélectionne les collectivités locales, soit par l'intermédiaire d'agences paragouvernementales (comme l'Agence Nationale de Renovation Urbaine, ANRU), soit en liant la contractualisation avec le respect d'un certain nombre de critères. Cette plus grande sélectivité permet à l'Etat « d'agir à distance » et d'inciter les collectivités locales à agir dans le sens qu'il souhaite (EPSTEIN, 2005).

GEPPERT, Anna, « L'appel à
coopération métropolitaine :
un décryptage », *Urbanisme*,
Hors série, n° 28, mars-avril
2006, pp. 44-46.

L'Etat a ainsi lancé un appel à projets métropolitains pour aider les grandes villes à coopérer : les grandes villes doivent préparer un projet métropolitain que l'Etat pourra aider financièrement. Cette volonté de l'Etat de relancer cette politique en direction des grandes villes a reçu un accueil tout à fait favorable. Le nombre de candidatures (22) témoigne de la mobilisation des acteurs locaux. Parmi les 15 lauréats figurent toutes les agglomération de plus de 500 000 habitants – sauf Bordeaux, dont la candidature n'a pas été retenue et Paris, exclu de l'appel à projets. A ces « locomotives » s'associent les deux tiers des unités urbaines françaises de plus de 100 000 habitants dans des configurations spatiales diverses : des régions urbaines structurées par une capitale (Nice, Toulon, Toulouse) ou par un système polynucléaire (Lille, Aix-Marseille, côte d'Opale ...) ou des réseaux de villes discontinues (Rhin-Rhône, Normandie,

Urbanisme, « Métropoles
d'équilibre », n° 89, 3^{ème}
trimestre 1965

Loire-Bretagne, Sillon lorrain. Aussi, peut-on se demander, au vu par exemple du nombre de contrats métropolitains que l'Etat s'apprête à signer, si la sélectivité affichée n'est pas rendue en fait impossible par la pression exercée par les collectivités locales. En 1968, l'Etat avait sélectionné huit métropoles d'équilibre (URBANISME, 1965) : dans la France décentralisée et alors que la hiérarchie urbaine a peu changé, ce sont quinze projets métropolitains qui sont financés.

La loi Chevènement

Les principales dispositions de la loi

DEGOFFE, Michel, « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », *AJDA*, 1999, n° 11/1999, pp. 911-919.

BROUANT, Jean-Philippe, LE BRETON, Jean-Pierre (dir.), Trente ans d'intercommunalités dans les villes nouvelles, enquête sur la législation et les pratiques, Cahiers du Gridauh, n° 13, 2005, 128 p.

La loi de simplification et de renforcement des coopérations intercommunales de 1999, dite loi Chevènement, a cherché d'une part à simplifier, d'autre part à renforcer et amplifier les diverses formes de structures intercommunales, qui s'étaient développées depuis un siècle (DEGOFFE, 1999).

Quatre formes seulement de coopérations subsistent : la communautés urbaine, la communauté d'agglomération, la communauté de communes et le syndicat d'agglomération nouvelle. La première qui existait depuis 1966 est désormais réservée aux grandes villes de plus de 500.000 habitants, alors qu'auparavant le seuil était de 20.000. La seconde catégorie, qui remplace les communautés de villes issues de la loi de 1992, vise les agglomérations de plus de 50.000 habitants, contre 20.000 dans le système antérieur. Les communautés de communes quant à elles restent dévolues aux territoires ruraux. Les syndicats d'agglomération nouvelle enfin, sont un dispositif spécial conçu au milieu des années 1960 pour les villes nouvelles créées par l'Etat et dont la transformation en communautés d'agglomération est prévue par le législateur (BROUANT, LE BRETON, 2005). Les autres formes de structures de coopération disparaissent. Les Syndicats à vocation unique (SIVU) issus de la loi de 1890, les Syndicats à vocation multiples (SIVOM) et les districts issus de la loi de 1959 doivent obligatoirement se transformer en communautés de communes, d'agglomération ou en communautés urbaines.

Avec ces communautés, le renforcement de l'intercommunalité est très net. Les SIVU et SIVOM visaient essentiellement à permettre aux communes d'opérer des économies d'échelle et ainsi d'être en capacité de développer certains services, infrastructures et équipements. L'objet des collaborations était librement choisi par les communes et limité à celui-ci. Les nouvelles communautés exercent quant à elles, en lieu et place des communes, des compétences pleines et entières sur un ensemble de champs défini par la loi.

Les communautés de communes ont comme compétences obligatoires l'aménagement de l'espace et le développement économique. Elles ont en outre à choisir une compétence facultative : la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement ou la voirie et les équipements sportifs, culturels et éducatifs.

Les communautés d'agglomération ont encore plus de compétences : à nouveau l'aménagement et le développement économique mais aussi la politique du logement, les politiques sociales et la prévention de la délinquance. Elles ont en outre à choisir trois compétences facultatives parmi une liste de cinq : voirie et stationnement, eau, assainissement, environnement et équipements sportifs, culturels et éducatifs.

Les communautés urbaines enfin ont sept compétences obligatoires : le développement économique, l'aménagement de l'espace, la politique de l'habitat, la politique sociale, la gestion des services d'intérêts collectifs et l'environnement.

Somme toute, ce qui constituait le cœur mais aussi les limites les plus criantes des syndicats anciens intercommunaux, - la gestion des équipements et les réseaux - n'est plus que compétence facultative dans le système des communautés.

Avec ces dernières, l'intercommunalité de gestion se transforme en intercommunalité de projet ou plutôt en supra-communalité. Conjointement à ce renforcement en termes de compétences, ces communautés disposent en effet de ressources propres, notamment fiscales, et donc d'une autonomie budgétaire par rapport aux communes. C'est la raison pour laquelle, on les appelle établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Champ de compétences élargi et capacité budgétaire propre en font en dernière analyse une nouvelle échelle territoriale ayant à définir et à promouvoir un intérêt communautaire qui s'impose aux intérêts communaux. Entre la commune et la communauté, l'intérêt communautaire sert de clé de répartition pour le transfert des compétences. (GROUD, 2000).

GROUD, Hervé,
« L'intérêt
communautaire au
lendemain de la loi
Chevènement », *AJDA*,
n° 12, 20 décembre
2000, pp. 967-976.

Un premier bilan quantitatif

HERTZOG, Robert,
SIAT, Guy,
« L'accompagnement
financier de la nouvelle
intercommunalité », in
MARCOU, Gérard, DE
BRUYCKER, Philippe
(dir.), *Annuaire 2000 des
collectivités locales, La
réforme de
l'intercommunalité*, Paris,
Editions du CNRS,
2000, pp. 91-106.

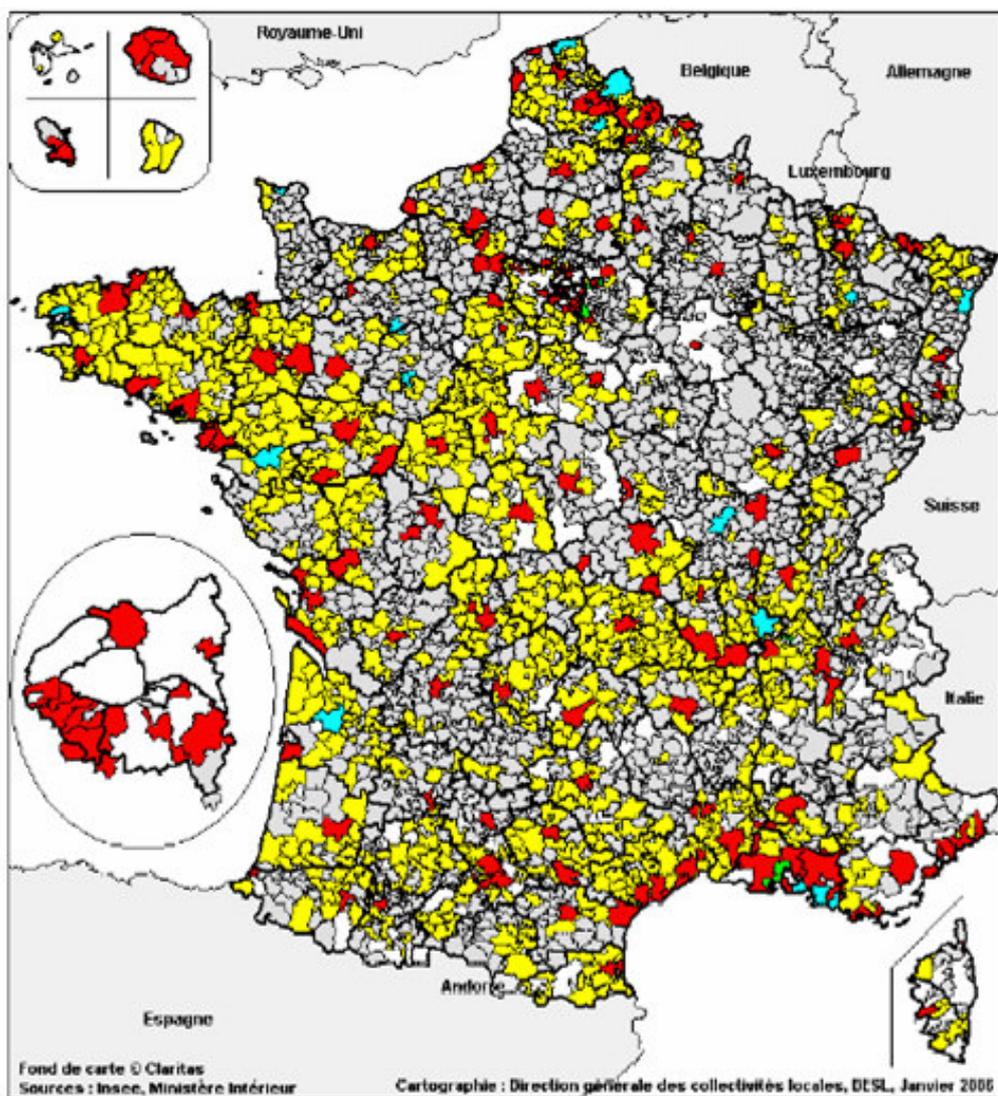
L'incitation majeure mise en place pour que les communes rejoignent ou forment de telles communautés est d'ordre budgétaire. La subvention annuelle que verse l'Etat aux structures de coopération intercommunale (la dotation globale de fonctionnement) est en effet majorée s'il s'agit d'un établissement à fiscalité propre. Cette majoration, qui avait déjà été introduite par la loi ATR de 1992, est substantiellement accrue par la Chevènement de 1999 au point de créer un effet de seuil réel entre un territoire qui participe à un EPCI à fiscalité propre et un autre qui n'y participe pas (HERTZOG, SIAT, 2000).

Au 1^{er} janvier 2006, le bilan de cette réforme de l'intercommunalité est plutôt flatteur. Selon les statistiques de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur, 88% des communes françaises sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ce qui regroupe 84% de la population du pays. La couverture du territoire est de fait pratiquement complète.

	Nombre d'établissements	Population moyenne	Population cumulée
Communautés de communes	2.343	10.797	25.297.156
Communautés d'agglomération	162	125.876	20.391.934
Communautés urbaines	14	443.638	6.210.939
Syndicats d'agglomération nouvelle	6	58.762	352.573
Totaux			52.252.602

Source : ministère de l'intérieur - 2006

L'intercommunalité au 1^{er} janvier 2006



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle**
- Communauté de communes à TPU (Taxe Professionnelle Unique)**
- Communauté urbaine**
- Communauté d'agglomération**
- Syndicat d'agglomération nouvelle**

Source : Ministère de l'intérieur – 2006

L'histoire longue de l'intercommunalité

A travers la littérature scientifique, la loi Chevènement apparaît comme l'aboutissement d'une histoire de longue durée puisqu'elle reprend une longue tradition de projets de transformation de la carte administrative.

OZOUF-MARIGNIER, Marie-Vic, *La formation des départements, la représentation du territoire à la fin du 18^{ème} siècle*, Edition de l'école des Hautes études en sciences sociales, 1988, 363 p.

Dès avant la Révolution Française, Robert de Hasseln, Condorcet ou encore Letrone avaient suggéré une nouvelle partition du territoire plus régulière, faisant abstraction des considérations sociologiques et humaines qui avaient présidé aux découpages territoriaux sous la Monarchie absolue. Par la suite, en 1789, Thouret avait déposé sur le bureau de l'Assemblée un rapport sur la réforme des structures territoriales de la France : le 7 septembre 1789, Sieyès avait demandé la nomination d'un comité spécial chargé de dresser un plan de division de la France. Le rapport présenté par Thouret à l'Assemblée le 29 septembre 1789 avait été élaboré par ce comité spécial (voir OZOUF-MARIGNIER, 1988).

Ce rapport était dominé par une approche géométrique : il s'agissait de découper la France en 81 départements (de 324 lieues carrées) eux-mêmes divisés en 9 districts (de 36 lieues carrées) comprenant chacun 9 cantons (de 9 lieues carrées). Le projet envisageait la mise en place de 720 unités de base, dont la création était artificielle. Le découpage géométrique de la France était alors perçu comme le meilleur moyen de lutter contre les velléités provinciales susceptibles de briser à terme l'unité du pays.

Si l'Assemblée accepte le principe d'une division rationnelle du territoire pour les circonscriptions supra-communales (cantons et départements), elle refuse l'idée d'entériner la création de grandes communes, lui préférant l'installation d'une municipalité dans les 44 000 unités de base, héritées directement de l'Ancien Régime. Le 12 novembre 1789, l'Assemblée annonce la création d' « *une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse, communauté de communes* ».

MEMY, Yves, « Territoire et représentation politique », *Esprit*, mars-avril 1999

Parmi les communes créées par les révolutionnaires, on retrouve les communes de l'Ancien Régime (celles qui avaient bénéficié de privilèges inscrits dans une charte) et les communautés de fait (qui sont issues des paroisses religieuses). L'émiettement communal est liée à cette : « *vieille idée héritée de la Révolution selon laquelle le seul territoire qui ne soit pas dangereux est le territoire communal. La France étant à l'époque un pays rural composé de peu de grandes villes, la commune est assimilée à la famille, et c'est justement ce qui permet d'accepter l'idée de représentation au niveau de la commune. Mais toute représentation intermédiaire entre le niveau national et le niveau communal est considérée comme potentiellement dangereuse au sens où elle peut porter atteinte à la République* (MEMY, 1999) »

Les velléités de fusion des communes

DEMAYE, Patricia, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, Thèse pour le doctorat de droit public, Université de Picardie, 2000, 677 p.

Quelque temps après la création des communes, la constellation du territoire en petites unités était déjà dénoncée, pour être suivie par des projets de révision. En 1793, Condorcet propose la formation de grandes communes. Ce projet est inscrit dans la constitution de l'an III avec les municipalités de canton, elles-mêmes supprimées par la loi du 28 pluviôse an VIII. A partir de cette date, une des caractéristiques de l'histoire administrative française réside dans un enchaînement des projets – toujours infructueux – de refonte des communes. Citons deux projets : la réforme de l'an III sur les municipalités de canton et la loi Marcellin de 1971 (Deux projets analysés dans DEMAYE, 2000).

La réforme de l'an III : les municipalités de canton

Donnant suite au projet de Condorcet du 15 février 1793 tendant à diviser la France en grandes communes, Boissy d'Anglas dénonce les dangers que représente l'existence de 44 000 municipalités porteuses d'« *un germe d'anarchie et de mort*¹ ». L'établissement d'une municipalité dans chaque canton et la suppression des districts sont une réaction contre le jacobinisme qui avait dominé les communes et les districts, même si cette explication n'appartient pas au nombre des raisons avancées lors des débats de l'Assemblée du 19 messidor, an III. Les arguments avancés s'appuient sur l'économie du personnel, la recherche de leur compétence et l'économie des moyens financiers réalisés ainsi que sur une amélioration des relations entretenues avec les administrations d'Etat.

C'est ainsi que la constitution du 5 fructidor an III donne au canton la personnalité morale tout en laissant subsister les communes. La constitution distingue trois catégories de communes : la première catégorie regroupe les communes de moins de 5000 habitants (les communes sont dotées d'un agent municipal et d'un adjoint ; la réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité de canton) ; la seconde catégorie comprend les communes de 5000 à 100 000 habitants (ce sont les villes qui ont une administration municipale pour elles seules) ; la troisième catégorie est constituée par les communes de plus de 100 000 habitants (Paris, Bordeaux, Lyon, Marseille).

Mais le fonctionnement des municipalités de canton, installées dans une période trouble de l'histoire fut un échec. Elles sont supprimées par la Constitution du 22 frimaire an VIII.

¹ VERGUES, J. *Contribution à l'étude des municipalités de l'an III*, Thèse, Toulouse, Imp. André Gabelle, Carcassonne, 1902, pp. 37-38, cité par Demaye, *op. cit.*, p. 44.

L'échec de la loi Marcellin sur la fusion des communes

Au cours des années 1960, alors que l'urbanisation du territoire était très rapide, des projets de modernisation de la carte administrative se font jour. L'avant-projet Fouchet du 5 décembre 1967 propose l'établissement au niveau départemental, d'un plan de coopération intercommunale basé sur des secteurs de coopération, sur lesquels devaient s'appuyer des regroupements intercommunaux constitués librement. La procédure de réforme se voulait négociée, avec la diffusion du projet aux associations d'élus locaux. Ces associations ont globalement accepté le projet gouvernemental, mais les élus de l'opposition manifestent leur hostilité à son égard. Le préfet était chargé d'établir la carte des secteurs de coopération. En dépit du caractère ouvert de la procédure de réforme, le projet Fouchet était animé par une ambition autoritaire. En effet en cas de désaccord entre les propositions du préfet et les avis exprimés par les conseils municipaux et le conseil général, le plan devait être arrêté par décret en Conseil d'Etat. Mais, en fin de compte, le projet – déposé le 15 mai 1968 sur le bureau de l'Assemblée nationale – a subi le contrecoup des événements de mai 1968.

Mais, quelque temps après cet ajournement du projet Fouchet, la loi Marcellin du 16 juillet 1971 entendait lutter contre les conséquences de l'exode rural et l'explosion urbaine au moyen des fusions de communes. La loi prévoyait l'établissement par une commission d'élus, d'un plan de fusions de communes au niveau départemental. Toutefois, la commission se limitait à émettre des propositions au préfet, lequel détenait seul le pouvoir d'arrêter le plan départemental. Le préfet était présent tout au long de la procédure : non seulement il arrêta le plan mais il détenait également le pouvoir de prononcer les fusions. Dans le plan, devaient apparaître des propositions de fusions entre les communes appartenant à une même agglomération et entre les communes rurales, ainsi que des propositions de regroupements de communautés (communautés urbaines, districts et SIVOM). Cette loi empreinte d'autoritarisme n'a pas obtenu de résultats plus convaincants que les précédentes. Les facteurs essentiels de son échec sont la capacité de résistance des élus et l'inertie de l'administration. Les élus se sont montrés hostiles à la réforme : attachés au cadre communal, ils ont manifesté leur résistance.

Le nombre de communes est passé de 37 708 en 1968 à 36394 en 1978 : la loi Marcellin n'a pas eu les résultats escomptés. Par la suite, entre 1975 et 1992, pour 44 communes supprimées à l'occasion de fusions simples ou de fusions avec communes associées, 208 communes ont été créées à la suite de scissions ...

La voie de la coopération intercommunale

MENERAULT,
Philippe, GALLEZ,
Caroline (dir.),
*Recomposition
intercommunale et enjeux
des transports publics en
milieu urbain*, Rapport
pour le PREDIT,
2005, 277 p.

En raison de cette impossibilité de réformer la trame communale, entre le XIX^{ème} siècle et le début des années 1950 va se développer une intercommunalité associative. Elle s'inscrit dans la tradition associative des lois de 1837 sur les ententes intercommunales pour la gestion des biens indivis et de 1890 sur les syndicats intercommunaux à vocation unique qui incite les communes à travailler ensemble dans des domaines perçus comme strictement « techniques » comme la distribution d'électricité, l'eau, l'assainissement ou encore les transports publics. Ces intercommunalités ont eu des effets importants, notamment perçus par ceux qui analysent la structuration des espaces à partir des réseaux (MENERAULT, 2005).

En 1959, deux formules juridiques nouvelles sont créées : d'un côté le syndicat intercommunal à vocations multiples, prévu pour les campagnes et de l'autre, le district urbain (qui deviendra le « district » à partir de 1970 en raison de son succès essentiellement dans le monde rural). Dans cette même logique de création de structures intercommunales plus solides pour la gestion des services urbains, est instituée à partir de 1966 la formule de la communauté urbaine que l'Etat impose à quatre agglomérations : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

GUICHARD, Olivier,
Vivre ensemble,
Rapport de la
commission de
développement des
responsabilités
locales, La
Documentation
française, 1976,
431 p.

Le point de départ de la réflexion pour une coopération intercommunale non plus uniquement de gestion mais de projet est le rapport *Vivre Ensemble* de 1976, réalisé sous l'autorité d'Olivier Guichard. Le rapport souligne la contradiction entre l'unité de problèmes et de destins à l'intérieur d'une agglomération et la mosaïque municipale héritée de l'histoire. Il propose une coopération respectueuse de l'identité communale. Les communes sont irremplaçables et doivent être maintenues même si elles doivent s'associer en communautés pour exercer leur compétence. La coopération intercommunale doit s'exercer dans un territoire compact. Pour la détermination de cet espace, le rapport se réfère à un optimum fonctionnel et un optimum dimensionnel : il prône l'avènement d'unités de gestion capables d'assumer un éventail assez large de tâches mais à partir d'un seuil démographique, économique et territorial (que le rapport se refuse à fixer abstraitement).

Ce rapport se veut critique par rapport au caractère technocratique des organisations intercommunales mises en place à la fin des années 1960. Pour assurer la légitimité démocratique de ces nouvelles institutions, il est souligné que le suffrage direct est un horizon souhaitable pour les conseils de communautés, mais que l'étape du scrutin indirect ne doit pas être brûlée. La mise en place d'intercommunalités est jugée comme un préalable indispensable à un vaste transfert de compétences aux

communes dans le cadre d'une décentralisation d'ensemble. Compromis entre le respect d'une tradition historique et les exigences de la planification urbaine, le rapport Guichard va rester lettre morte. Depuis la loi de 16 juillet 1971 sur les Fusions et regroupements de communes et jusqu'à la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République, le législateur n'a pas appelé à délibérer de l'ensemble des problèmes posés par l'émiettement communal. La loi de décentralisation de 1982 se borne à constater que le problème reste posé et le renvoie à une loi ultérieure.

La loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR)

La loi dite ATR de 1992 comprend un titre III consacré à la coopération intercommunale. Outre les inconvénients classiques du morcellement intercommunal (surcoût administratif, disparités de ressources et de pression fiscale, absence de taille critique à l'échelle européenne ...), les motifs avancés par le législateur à l'article III de la loi de 1992 sont le signe d'un renouvellement de la conception étatique des coopérations locales. Ces nouveaux motifs sont la recherche de solutions à la crise de la ville (notamment celles du logement et de l'urbanisme) et le développement local.

GUERANQUER,
David,
« Structuration des
pouvoirs locaux et
réforme de
l'intercommunalité,
l'exemple de la loi
ATR », *Politiques et
management public*,
volume 18, n° 3,
septembre 2000, p.
121-134.

Les débats ont été longs et difficiles. Les partisans de la liberté locale voient dans toute incitation de l'Etat à la coopération intercommunale une atteinte au libre arbitre des élus sur les formes de coopération qu'ils entendent pratiquer (GUERANGER, 2000).

Le fait que le législateur ait institué deux nouveaux procédés de coopération intercommunale – communautés de ville et communautés de communes – sans les substituer mais en les superposant aux formes anciennes de coopération peut aussi bien être interprété comme l'indice d'une volonté de relancer une politique de rationalisation des structures communales que comme la manifestation d'une certaine impuissance à y parvenir.

Les compétences peu nombreuses mais obligatoires qui sont transférées à la communauté de villes sont de nature beaucoup plus politique que technique et doivent permettre aux territoires concernés d'organiser le développement concerté de l'agglomération : ce sont le développement économique et l'aménagement de l'espace communautaire. L'innovation majeure de la loi réside dans l'enjeu financier, il est prévu un partage local de la taxe professionnelle dans ce nouveau type de groupements intercommunaux.

Les communautés de communes n'ont pas de seuil démographique et l'exercice des compétences est peu contraignant puisqu'elle comprend principalement le

développement économique avec la faculté d'établir une taxe professionnelle de zone.

Pour la relance de l'intercommunalité, l'Etat prévoit l'adoption de schémas départementaux de coopération : l'Etat paraît s'inscrire dans une logique dirigiste depuis longtemps révolue (projet Fouchet de 1967, loi Marcellin de 1971). Toutefois les conditions d'élaboration des schémas et leur portée juridique rapprochent davantage la méthode adoptée de la logique de regroupement libre. Tout en laissant ouverte aux communes la possibilité de prendre l'initiative de regroupements, la loi du 6 février 1992 instaure une procédure visant à susciter ces regroupements à partir d'une réflexion globale conduite à l'échelle départementale par une commission départementale de coopération intercommunale. Bien qu'elle soit composée principalement d'élus, cette commission est suspecte par nature d'attentat à la liberté communale aux yeux du *lobby* communal du Parlement et son rôle a été conçu de manière restrictive. Le pouvoir du préfet pour arrêter le schéma départemental est étroitement limité : il ne peut qu'accepter en bloc les propositions de la commission ou les soumettre à nouveau à la discussion. Seule mesure contraignante, le schéma permet à une majorité de communes situées dans son périmètre de décider d'incorporer contre son gré une commune réfractaire à toute forme de coopération. Contrairement aux apparences, la loi du 6 février 1992 est donc loin d'organiser le retour de l'Etat sur la scène de l'intercommunalité. La loi ATR préfigure en fait un débat qui ne deviendra consensuel qu'au moment de la loi Chevènement (RANGEON, 2000).

RANGEON, François,
« La loi Chevènement
du 12 juillet 1999 sur
l'intercommunalité :
une réforme
consensuelle ? » in
MARCOU, Gérard,
DE BRUYCKER,
Philippe, *Annuaire
2000 des collectivités
locales, La réforme de
l'intercommunalité*,
Paris, Editions du
CNRS, 2000, pp.9-23.

La loi ATR a un succès mitigé : les deux tiers de la population concernée par les progrès de l'intercommunalité entre 1992 et 1999 (17 millions d'habitants) vivent en milieu rural ; 1015 communautés de communes ont été créées et seulement 5 communautés de villes.

La loi Solidarité et renouvellement urbains

Les principales dispositions de la loi

HEALEY, Patsy, "The treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Planning*, volume 28-1, mars 2004, pp. 45-67.

CANTAL-DUPART, Michel, *La question de l'urbanisme ou la ville de droit, Rapport sur l'état de l'urbanisme en France en 2001*, Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement, Secrétariat d'État au logement, 2002, 132 p.

BENOIT, Cécile, *Le SCOT, schéma de cohérence territoriale : du schéma directeur au SCOT, périmètre, élaboration et gestion*, Editions du Moniteur, 2002, 204 p.

La troisième loi est issue du Ministère de l'Équipement et vise principalement à moderniser les outils de planification territoriale. Elle prend place dans un contexte de relance de la planification stratégique en Europe (HEALEY, 2004).

La loi est parfois décrite comme une de ces « grandes lois » de l'urbanisme qui tous les quarts de siècle en renouvellent les principes : loi Cornudet de 1919, loi de 1943, loi d'orientation foncière de 1967 (CANTAL-DUPART, 2002).

Son objectif a été de mettre en cohérence la prolifération de plans sectoriels, qui s'était opérée au cours des années 1980-90 : plans de déplacements urbains (PDU) issus d'une loi de 1982 ; schémas d'équipement commerciaux d'une loi de 1996 ou encore programmes locaux d'habitat (PLH) instauré en 1983. Il a été aussi de relancer une planification globale à long terme et à petite échelle afin notamment de limiter l'étalement urbain et de favoriser le renouvellement de la ville sur la ville.

Ce nouveau dispositif prévoit la réalisation

- de schémas de cohérence territoriale (SCOT), en lieu et place des anciens schémas directeurs (SD). Établis sous la responsabilité de structures intercommunales qui peuvent être des établissements de coopération à fiscalité propre ou des syndicats mixtes regroupant plusieurs communes et/ou plusieurs EPCI, ils ont pour mission de définir les orientations générales de développement et de coordonner dans le temps les politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement ou encore d'implantation commerciale (BENOIT, 2002)
- de plans locaux d'urbanisme (PLU), enfin à une échelle plus fine encore pour définir l'usage des sols. Les PLU remplacent les anciens Plans d'occupation des sols (POS).

Dans la hiérarchie du droit de l'urbanisme, le législateur maintient les

MESNARD, André Hubert,
« Aménagement du territoire
et planification urbaine –
quelle cohérence ? », *Etudes
foncières*, n°108, mars-avril
2004, pp. 21-22

directives territoriales d'aménagement (DTA) issues de la loi Pasqua de 1995 et mises en œuvre par l'État non pas partout et en tout mais sur les territoires et les thèmes qui lui semblent représenter un enjeu d'importance (MESNARD, 2004). Par ailleurs, les différents plans sectoriels réalisés presque toujours à l'échelle intercommunale mais sur des questions précises sont maintenus: plans de déplacements urbains (PDU), schémas d'équipement commercial (SDEC), programmes locaux d'habitat (PLH).

HOCRETEIRE, Patrick, « La
loi SRU, la hiérarchie et la
substance des normes
d'urbanisme », *Droit
administratif*, Editions du
Juris-Classeur, février 2001,
pp. 4-6.

Dans ce système, la DTA est opposable au SCOT, qui l'est aux différents documents de planification sectorielle, qui le sont enfin aux PLU ; ces derniers s'imposant aux tiers. Les SCOT ont de fait une position prépondérante, car les autres documents de planification leur sont subordonnés. La loi établit de nouvelles relations ou articulation entre les documents d'urbanisme dont la vocation première est la définition d'orientation et de règles en matière d'aménagement de l'espace et des documents de nature plus sectorielle, dont la vocation première n'est pas d'édicter des normes d'urbanisme mais de définir dans des domaines bien particulier un certain nombre de programmes, de priorités, voire des mesures de police étrangères à la police de l'urbanisme. Une nouvelle configuration est imposée à la hiérarchie des normes d'urbanisme. Le juriste s'inquiète de cette interdépendance des législations qui se réalise au nom de la cohérence des politiques publiques : elle risquerait de se traduire par une perte de substance de la norme d'urbanisme. Le droit de l'urbanisme pourrait perdre sa raison d'être et sa légitimité (HOCRETEIRE, 2001).

HELLUIN, Jean-Jacques,
« Les effets de la règle des 15
kilomètres sur la maîtrise de
l'étalement urbain », *Etudes
foncières*, n° 120, mars-avril
2006, pp. 27-31.

Pour inciter les communes à mettre en œuvre ces nouveaux documents de planification et le maillage du territoire par des SCOT, le législateur a institué un mécanisme incitatif, dont la portée a été aussi forte que les incitations financières développées en matière d'intercommunalité : le principe de constructibilité limitée (HELLUIN, 2006). En l'absence d'un SCOT approuvé, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future prévues par les plans locaux d'urbanisme ne pourront plus être ouvertes à l'urbanisation à compter du 1^{er} janvier 2002. En d'autres termes, les communes ne peuvent plus construire ou laisser construire quelque bâtiment que ce soit en l'absence de schéma de cohérence territoriale. Cette disposition ne s'applique toutefois qu'aux communes situées à moins de 15 kilomètres d'une agglomération comptant plus de 15000 habitants et à moins de 15 kilomètres de la mer. Les préfets, qui représentent l'État dans

chaque département, peuvent en outre autoriser, par dérogation certaines communes incluses dans le périmètre des 15 km mais non intégrées à un SCOT à étendre leur surface urbanisée s'ils considèrent que les circonstances et le projet de construction le nécessitent. Dans le cas enfin où le périmètre de SCOT a été arrêté mais où le schéma n'est pas encore approuvé, la règle de la constructibilité limitée peut également être levée mais après accord de la structure intercommunale chargée de l'élaboration du schéma de cohérence.

Ces différents éléments sont assouplis par la loi Urbanisme et Habitat du 3 juillet 2003 (SOLER-COUTEAUX, 2003) Plusieurs aspects de ce dispositif sont aménagés par cette loi qui :

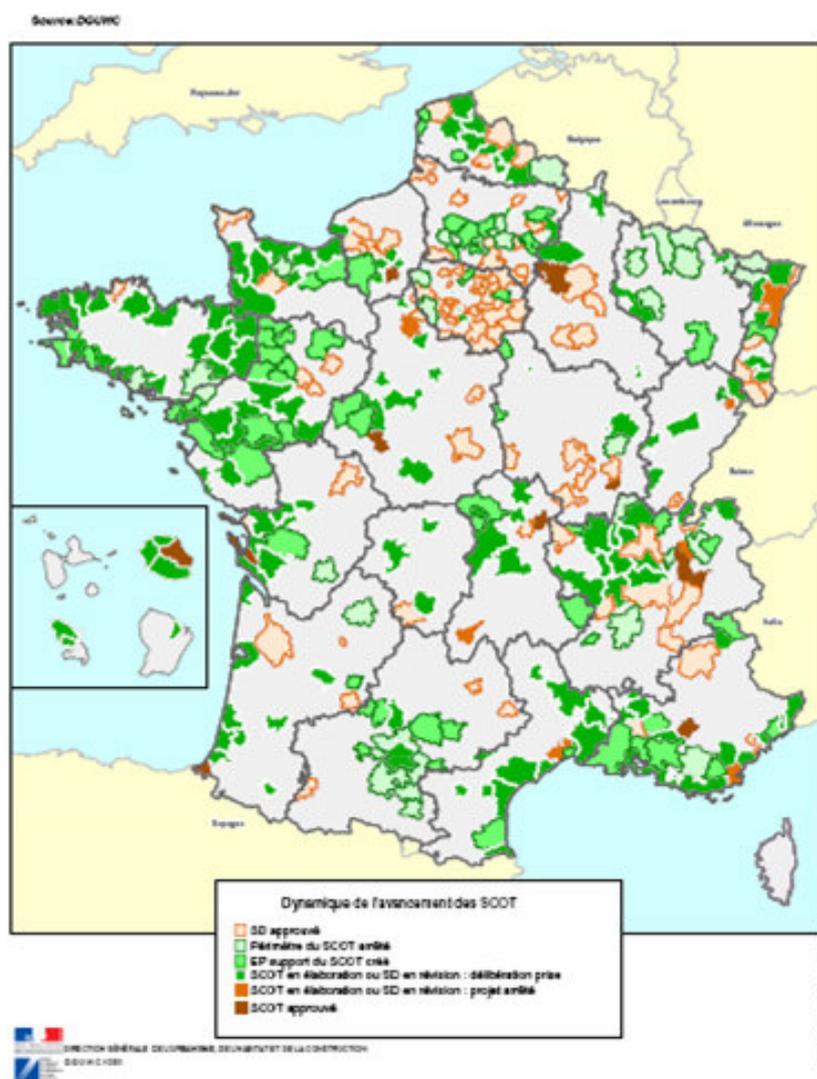
SOLER-COUTEAUX, Pierre,
« L'ardente obligation du
schéma de cohérence
territoriale », *AJDA*,
n° 29/2003, septembre
2003, pp. 1528-1534

- modifie la portée géographique de la règle. Le seuil des agglomérations INSEE engendrant un périmètre de constructibilité limitée de 15 kilomètres est relevé de 15 000 à 50 000 habitants : la règle d'urbanisation limitée cesse de s'appliquer aux agglomérations comprises entre 15 000 et 50 000 habitants (hors littoral) ;
- modifie l'application de la règle dans le temps. Désormais, seules les zones d'urbanisation future (dites NA ou AU strictes) délimitées après le 1er juillet 2002 sont concernées ;
- assouplit les dérogations à la règle. Les dérogations susceptibles d'être accordées par le préfet ne pourront être refusées que si les inconvénients sur l'urbanisation des communes voisines, sur l'environnement, ou sur les activités agricoles l'emportent sur l'intérêt que présenterait la dérogation (la "charge de la preuve" est inversée). En outre, le préfet peut désormais accorder une dérogation sans la subordonner à « une extension limitée de l'urbanisation ».

Un premier bilan quantitatif

Alors qu'il n'y avait que 113 schémas directeurs approuvés sur l'ensemble de la France en 1999, au 1^{er} janvier 2005, 177 nouveaux SCOT sont d'ores et déjà en cours d'élaboration ou approuvés ; 41 schémas directeurs sont en outre en cours de transformation en SCOT. L'essentiel des zones urbanisées de France se trouve désormais couvert par ce document de planification, soit 13.551 communes où vivent 36,6 millions de français.

Les SCOT au 1^{er} janvier 2006



Source : Ministère de l'Équipement, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Une nouvelle conception de la ville

Cette modification des outils juridiques est au service d'une nouvelle conception de la ville. Alors que la loi d'orientation foncière de 1967 était marquée par l'influence du fonctionnalisme, le législateur de 2000 propose un modèle européen de ville valorisant densité, diversité, et mixité.

LERIQUE, Florence, « Mixité sociale du logement, un pouvoir de sanction du préfet, controversé, censuré, puis discrètement rétabli », *Etudes Foncières*, n° 98, juillet et août 2002, pp. 17-21.

ZITOUNI, Françoise, « La mesure de la mixité dans les politiques urbaines », *AJDA*, n° 34, 13 octobre 2003, pp. 1807-1812.

DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine, 1943-1997*, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.

DONZELOT, Jacques, avec MEVEL, Catherine et WYVEKENS, Anne, *Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Le Seuil, La couleur des idées, 2003, 362 p.

Mixité

La recherche de la mixité urbaine a fait l'objet d'une attention médiatique forte lors des débats parlementaires sur l'article 55 imposant un quota de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 1500 habitants en Ile-de-France et 3500 habitants dans les autres régions. L'inscription dans le droit de ce principe de mixité (LERIQUE, 2002, ZITOUNI, 2003) est l'aboutissement d'une législation qui, depuis la loi d'orientation pour la ville, de 1991 se propose de détruire les « ghettos » au nom de la mixité (DESCHAMPS, 1998).

Jacques Donzelot oppose cette manière de promouvoir la mixité à partir des lieux (*place*) à la manière dont les Etats-Unis, selon son analyse, la promeuvent à partir des gens (*people*) : « *On ne se préoccupe pas tant de rapprocher les pauvres des offres d'emploi (logique *people*) que de retenir les classes moyennes dans un cadre urbain relativement dense, assez en tout cas pour que soit sauvegardée la forme de la ville telle que nous l'entendons et la célébrons : lieu de rencontre, de brassage social. Autrement dit, cette politique de mixité se trouve toute entière mise au service d'une option *place* entendue au sens large, celui d'un traitement des lieux qui s'étendrait à toute la ville, qui viserait « à refaire la ville sur *place* (DONZELOT et alii, 2003, pp. 130-131)».* La notion de mixité est donc discutée dans ses principes comme dans ses usages.

GRIDAUH, *Droit et politiques de renouvellement urbain*, Cahiers du GRIDAUH, n° 10, 2004, 240 p.

AUCORDIER, Jean-François, *Union européenne et renouvellement urbain*, DEA de droit, sous la direction de Jean-François Priet, 2002, 184 p.

NEWMAN, Peter, KENWORTHY, Jeffrey, VINTILA, Peter, « Can we overcome automobile dependence ? Physical Planning in an Age of Urban Cynism », *Cities*, vol. 12, n° 1, février 1995, pp. 53-65

CERTU, *La forme des villes, caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*, Lavoisier Industrie, Lyon, CERTU, 2000. (Voir les contributions de Francis Beaucire, Vincent Fouchier et Jacques Lévy)

DUPUY, Gabriel, « Cities and Automobile Dependence revisité : les contrariétés de la densité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 2002, pp. 141-156.

BAFFERT, Philippe, PHEMOLANT, Brigitte, « Une nouvelle approche des questions de densité urbaine », *BJDU*, 6/2000, pp. 374-377.

La loi Solidarité et renouvellement urbains institue de nombreux outils en faveur de la ville dense et du renouvellement de la ville sur la ville (GRIDAUH, 2004). La densité est promue dans l'optique du développement durable par la France comme par l'Union européenne (AUCORDIER, 2002)

Les articles de Kenworthy et de Newman ont eu un grand retentissement en mettant en relation deux variables : la dépendance automobile et la densité d'occupation du sol. Ils montrent facilement la corrélation entre ces deux variables : la dépendance automobile augmente alors que la densité diminue. La conclusion en découle clairement. Pour diminuer la dépendance automobile dont les effets négatifs sont inacceptables, il convient d'accroître la densité des villes, c'est à dire de revenir à des formes urbaines moins étalées. Ce message a été bien reçu parce qu'il apporte une réponse opérationnelle en termes d'aménagement à un problème complexe d'environnement (notamment la nécessité de diminuer l'effet de serre) (NEWMAN, KENWORTHY, VINTILA, 1995).

De nombreux chercheurs se sont donc penchés sur ce lien entre développement durable et densité. Le paramètre de la diversité fonctionnelle est alors apparu un élément aussi essentiel que la densité pour diminuer la dépendance automobile (CERTU, 2000). Si la question de la densité est loin de faire l'unanimité comme réponse, à la fois théorique et pratique aux enjeux du développement durable (DUPUY, 2002), la loi SRU marque incontestablement une nouvelle approche de cette question puisque le droit de l'urbanisme n'a plus comme enjeu de limiter les excès de densité mais au contraire de favoriser cette densité (BAFFERT, PHEMOLANT, 2000).

Une nouvelle conception de la planification

JEGOUZO, Yves, « La loi Solidarité et renouvellement urbains : présentation générale », *AJDA*, 2001, n° 1, pp. 9-17.

La loi SRU ne se borne pas à renommer les différents documents de planification, qui avaient été instaurés par la loi d'orientation foncière de 1967. Elle en renouvelle le sens en élargissant considérablement le champ d'intervention de la planification urbaine (JEGOUZO, 2001).

ALBRECHT, Louis, « Strategic (spatial) planning re-examined » in, *Environment and Planning*, 2004, vol. 31, n° 5, pp. 743-758.

Tout d'abord, la loi SRU constate que les principes de la planification de l'usage des sols ont des limites. Les plans d'occupations des sols offrent l'avantage d'une certaine stabilité mais leurs inconvénients sont nombreux (ALBRECHT, 2004) :

- ils sont rigides et inflexibles face à des situations nouvelles ;
- l'approche globale est incompatible avec des ressources limitées ;
- la focalisation sur les aspects physiques fournit des réponses « physiques à des problèmes économiques et sociaux » ;
- ils proposent des normes opérationnelles trop générales face à des situations historiques concrètes ;
- les principaux acteurs et groupes dominés sont souvent absents des processus.

La conclusion de Louis Albrecht est sévère : la totalité de l'appareil de négociation, de compromis et de décision qui entoure le processus de planification doit être renouvelée.

MOTTE, Alain, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Recherches, PUCA, 2005, 90 p.

La loi SRU tourne le dos à ce type de planification au profit de la « planification stratégique spatialisée ». Celle-ci est définie comme un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes de priorité d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principe de régulation de l'usage des sols (MOTTE, 2005).

Les nouveaux schémas de cohérence territoriale sont appelés à dépasser la simple et classique affectation de l'usage des sols comme cela se faisait avec les schémas directeurs. Ils doivent intégrer l'ensemble des dimensions du fonctionnement et du développement des territoires. Le champ de la planification est ainsi élargi et la loi SRU en transforme même et plus fondamentalement encore la perspective en instituant au côté des

traditionnels documents graphiques et réglementaires, la réalisation de Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), dans lesquels les collectivités locales sont invitées à définir leur orientation stratégique à 10 ans, au plan social, économique et environnemental. Même si leur élaboration a été simplifiée et leur portée réduite par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, les PADD ont entendu, et entendent toujours, faire de cette nouvelle planification une démarche stratégique pleine et entière.

2 - Les trois lois et le territoire

Les trois lois ont contribué à totalement transformer la géographie administrative et politique locale. Près de 90 % des Français vivent dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale. La loi SRU a entraîné une relance quantitative majeure de la planification intercommunale. Enfin, les structures de projet, pays ou agglomérations, couvrent la majeure partie du territoire national. Comment les chercheurs ont-ils appréhendé cette mutation du territoire politique et institutionnel ?

Se lancer ou non dans l'aventure...

Pour la constitution des périmètres des groupements de communes, différents déterminants sont appréhendés à travers la littérature scientifique. Nous synthétisons les analyses effectuées par de très nombreuses recherches qui s'accordent toutes pour noter qu'aucun élément (la fiscalité, les arbitrages politiques, l'optimum dimensionnel technique ...) n'est suffisant pour expliquer à lui seul la nouvelle géographie institutionnelle.

FORTIER, Mélanie, *Territoire et convention, La construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003)*, Thèse de Géographie, Université de Tours, 2003, 401 p.

1) L'histoire locale de la coopération intercommunale (districts, syndicats d'agglomération nouvelle, communauté urbaine) ainsi que l'existence de nombreux syndicats à vocation unique ou multiple pour les services (eau, assainissement, déchets, transport ...) est un élément très important. La difficile genèse de l'agglomération tourangelle s'explique par la timidité des engagements intercommunaux sur la longue durée (FORTIER, 2003).

2) Les déterminants fiscaux sont majeurs puisque l'EPIC à fiscalité propre conduit à un partage de la taxe professionnelle, ce qui requiert des calculs attentifs. Il faut aussi apprécier exactement l'apport en dotation globale de fonctionnement bonifiée qu'entraîne l'arrivée d'un nouvel adhérent..

BENCHENDIK, François, « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA*, n° 21, décembre 2002, p. 1327-1331.

3) Les statuts de l'intercommunalité font l'objet de nombreux arbitrages, notamment le partage des compétences entre communes et intercommunalités (assainissement, transport, équipements culturels et sportifs etc.). C'est l'exercice délicat de la définition de l'intérêt communautaire. L'étude de statuts et délibérations de 49 communautés d'agglomération permet de mettre en évidence le faible souci de l'intérêt communautaire qui ne permet pas de définir une ligne de partage claire et précise, susceptible de circonscrire les compétences intercommunales et les compétences communales (BENCHENDIK, 2002). François Benchendik note qu'« en expurgeant ainsi une conception autoritaire du transfert de compétences au profit des organes supracommunaux, l'objectif de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 était de leur offrir la possibilité de contribuer à l'évanescence des compétences communales. A l'inverse, la conception volontairement évasive de l'intérêt communautaire permet aux collectivités de base de se garantir contre un transfert de compétences trop massif au projet de la sphère intercommunale, et ce, par l'intermédiaire du recours à l'intérêt communal ». L'appréhension particulièrement étreinte des politiques d'habitat au sein des communautés d'agglomération est notable.

4) Est également effectué un calcul d'opportunité politique. Comme les

HIRSCHMAN, Albert O.,
Défection et prise de parole,
Fayard, L'espace du
politique, 1995, 212 p.

TESSON, Frédéric, « Les
ressources du département
et du canton dans la « petite
fabrique des territoires »,
Annales de géographie, n° 648,
2006, pp. 197-216.

BOINO, Paul, « Les chemins
sinueux d'une gouvernance
métropolitaine », in
JAILLET, Marie-Christine,
*La construction politique des
agglomérations*, PUCA, 2006.

groupements de communes se gouvernent selon le principe du respect des communes, jusqu'à quelle taille, le respect de chacune est-il assuré ? Pour reprendre la théorie d'Albert Hirschman, jusqu'à quel point l'implication (*voice*) est-elle préférable à la non adhésion (*exit*) ?

5) Le poids des territorialités héritées est également important. Le département est presque partout une frontière infranchissable pour les nouveaux groupements. De plus, l'échelle cantonale conserve une forte prégnance. (TESSON, 2006). Le canton est souvent présenté comme le maillon faible du maillage territorial français en même temps que le support incontournable du pouvoir des notables. Frédéric Tesson montre qu'il est au cœur de nouvelles recompositions territoriales : les EPCI ont le même périmètre que les cantons, à une ou deux communes près, dans 50 % des cas en Pyrénées-Atlantiques et dans 72 % des cas dans les Landes. La figure du président d'EPCI également conseiller général est relativement classique. Dans les cinq départements étudiés (Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques, Landes, Dordogne, Corrèze), on trouve 49 « cumulards » avant les élections de 2004 et 45 après, ce qui représente près de 30 % des présidents d'EPCI.

6) La constitution des périmètres est également liée aux frictions nées de la mise en œuvre simultanée des trois lois. Certaines communes ont pu exploiter certaines dispositions légales pour échapper au SCOT de leur agglomération centre alors qu'elles participaient auparavant à leur schéma directeur. Comme le montre Paul Boino, au nom de la cohérence entre planification et gestion des territoires, il était prévu en effet, que lorsque des communes participant à 'un même EPCI compétent en matière de schéma de cohérence relevaient de plusieurs schémas directeurs préexistants, il était alors juridiquement nécessaire d'organiser le retrait des communes membres de certains SD afin que toutes intègrent un même SCOT. Cette disposition a autorisé cinq communes de la banlieue sud-ouest de Lyon (Chaponost, Brignais, Vourles, Millery et Montagny) à arguer de leur appartenance à la toute récente communauté de communes de la vallée du Garon afin que les trois premières puissent quitter le périmètre lyonnais, la quatrième celui des Rives du Rhône et que toutes enfin puissent rejoindre celui de l'ouest lyonnais auquel pourtant, seule la dernière participait antérieurement (BOINO, 2006).

Cohérence ou fragmentation : la constitution des territoires

Les chercheurs établissent le constat d'une grande complexité de la structure administrative puisque les périmètres se chevauchent, s'additionnent etc. Si les dispositifs incitatifs ou contraignants prévus par le législateur ont joué pour remodeler la carte institutionnelle locale, c'est plus la lettre que l'esprit de la loi qui a été suivie : l'intercommunalité est loin d'avoir abouti à une cohérence à l'échelle des territoires fonctionnels.

ESTEBE, Philippe,
TALANDIER, Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, octobre 2005, 114 p.

Magali Talandier et Philippe Estèbe ont procédé à une analyse quantitative des types d'associations intercommunales pour l'ensemble des aires urbaines de plus de 100 000 habitants hors Ile-de-France pour comprendre les formes de solidarité issues de la mise en œuvre de la loi Chevènement. Cette étude vise à discuter des thèses développées par l'américain Charles Tiebout sur la taille optimale des gouvernements locaux, l'efficacité économique et l'équité sociale dans un célèbre article de 1956. Alors qu'à cette époque, la pensée dominante, comme aujourd'hui en France, tendait à considérer que la combinaison équité/efficacité n'était réalisable qu'à des échelles larges du fait de la spécificité des biens publics distribués, Charles Tiebout argumentait en sens inverse. Pour lui, l'équité et l'efficacité dans la distribution des biens publics pourraient au contraire provenir d'une fragmentation politique territoriale, à condition de considérer les agglomérations comme des quasi-marchés, où des municipalités concurrentes offrent des paniers de services différenciés à des électeurs-consommateurs. Ceux-ci sont réputés « voter avec leurs pieds » pour accéder au meilleur rapport qualité/prix, c'est-à-dire migrent vers la municipalité qui offre le panier de services le plus proche de leurs préférences individuelles. Dans ce modèle, la ségrégation socio-spatiale n'est pas la conséquence néfaste d'une mauvaise gestion publique, mais la condition de la justice et de l'efficacité. C'est une condition de la justice car les préférences varient d'un groupe social à un autre, une condition de l'efficacité car cette logique de fragmentation politique permet le meilleur ajustement des services au meilleur coût.

Avec toutes les limites inhérentes à un idéal-type (qui se voulait l'équivalent territorial du modèle de la concurrence pure et parfaite dans le champ économique) le modèle de Tiebout a déclenché une importante polémique opposant aux Etats-Unis, les partisans d'une fragmentation politique aux

tenants de gouvernements intégrés à l'échelle métropolitaine. A l'évidence, pour des raisons de contexte, le modèle s'applique difficilement en France. En effet, même si, historiquement, la carte politique locale est à peu près aussi fragmentée que celle des Etats-Unis, le type de combinaison local/central qui caractérise le système français rend difficile l'identification de paniers de services différenciés d'une commune à une autre. Cependant on note des « effets Tiebout » dès lors que l'on s'intéresse à la polarisation sociale de l'urbain. Celle-ci se produit, très clairement, aux extrémités de l'espace social. Le morcellement communal est généralement incriminé comme un facteur accélérant la polarisation sociale de l'urbain.

La loi de 1999 vise à réduire la polarisation sociale ou, pour reprendre l'expression du ministre Chevènement, à lutter contre l'« apartheid social ». Le regroupement des communes est considéré comme l'un des instruments privilégiés de cet objectif, en regroupant les communes riches et les communes pauvres, notamment grâce au partage de la taxe professionnelle (TP), impôt considéré comme socialement injuste. Par la consolidation des gouvernements d'agglomération, on vise explicitement à contourner l'effet Tiebout : la carte politique devient un instrument de solidarité territoriale.

L'analyse quantitative des associations de communes issues de la loi Chevènement permet de dégager plusieurs caractéristiques des groupements ainsi obtenus. Trois types d'associations se distinguent :

- un régime d'établissements publics de coopération intercommunale construit autour des villes centres d'aires urbaines, clairement hétérogames, c'est-à-dire association des communes dont les profils sociaux sont hétérogènes ;
- un régime d'établissements publics de coopération intercommunale associant une ou plusieurs communes dont la population est plus pauvre que la moyenne de l'aire urbaine, mais dont les bases de TP sont supérieures à la moyenne des communes et des communes dont la population est plus aisée, mais dont les bases de TP sont plus faibles ;
- un régime de « clubs » périphériques, très homogènes, dont deux types apparaissent caractéristiques : les EPCI qui regroupent des communes dont le profil (relativement à la moyenne de l'aire urbaine) est dominé par des ménages de cadres avec des revenus élevés ; et les EPCI qui regroupent des communes dont le profil est

caractérisé par un poids de retraités supérieur à la moyenne de l'aire urbaine.

Le succès de la loi Chevènement aboutit donc à un résultat ambivalent. D'une part, au cœur des aires urbaines, elle permet la mise en place d'EPCI conformes à l'esprit du législateur, dont la composition sociale hétérogène permet de penser qu'ils ont les moyens de « *faire société* » et donc de construire des politiques publiques de nature à développer les interdépendances entre groupes sociaux différents. D'autre part, en périphérie, elle permet l'émergence de clubs homogènes dont la composition laisse à penser qu'ils sont susceptibles d'adopter, en matière de services publics, des comportements communautaires à la Tiebout. Entre les deux, les EPCI associant communes riches en TP et pauvres en revenus et communes pauvres en TP et riches en revenus, paraissent plutôt instables dans la mesure où ils sont fondés sur un partage fiscal inégal, plutôt favorable aux habitants des communes résidentielles et défavorables aux habitants des communes productives.

D'une certaine façon, la loi Chevènement institutionnalise deux modèles de solidarité urbaine : une solidarité d'interdépendance de type organique pour les EPCI de la ville centre et une solidarité de similitude, de type mécanique pour les deux types de clubs identifiés (clubs de riches et clubs de retraités). Faire société ou faire communauté, le débat s'inscrit dans l'espace institutionnalisé par l'intercommunalité.

Ce résultat débouche, pour les auteurs, sur deux questions :

- ces modèles vont-ils dans le temps, converger ou se différencier de plus en plus ?
- comment va évoluer le rapport entre ces deux modèles : juxtaposition, communautarisation ou intégration progressive des clubs dans la dynamique sociétale des EPCI centraux ?

Analysant les multiples liens entre les groupements de communes et entre les différents échelons territoriaux dans l'aire urbaine lyonnaise, Paul Boino diagnostique plutôt une intégration progressive des clubs dans la dynamique sociétale des EPCI centraux. En effet, il montre que les acteurs de l'aire métropolitaine lyonnaise ne nouent en définitive ni des rapports de pure compétition, ni des relations de pure solidarité. Ils s'organisent dans un entre-deux, en l'espèce un système de *coopétition* (coopération-compétition). Si ces coopérations, Région urbaine de Lyon, Inter-SCOT,

BOINO, Paul, « Les chemins sinueux d'une gouvernance métropolitaine », in JAILLET, Marie-Christine, *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2006.

Territoires partenaires, sont multiples, elles sont en effet intriquées. Les mêmes acteurs s'y retrouvent bien souvent, apprenant incidemment à se connaître, puis à se comprendre. Le temps aidant, la concertation peut alors se muer en coopération volontaire. En cela, ces scènes d'actions métropolitaines permettent, nonobstant leur objet propre, la formation, la diffusion et la consolidation d'une véritable convention territoriale métropolitaine, dans le sens que l'économie des conventions donne à ce terme : « *un ensemble de règles de formulation vague, d'origine obscure, de caractère arbitraire, et dépourvues de sanction juridique*² », auquel se réfèrent pourtant, implicitement ou explicitement, les acteurs qui ont en charge cette région urbaine et qui influe directement ou indirectement sur leurs actions.

² FAVEREAU O., 1999, « Salaire, Emploi et économie des conventions », pp. 163-194 in *Cahiers d'économie politique* n°34, cité par BOINO, Paul, « Les chemins sinueux d'une gouvernance métropolitaine », in JAILLET, Marie-Christine, *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2006.

Pertinence ou consistance ?

LEVY, Jacques, « Gouverner la ville », in *Le Tournant Géographique*, Belin, 1999, pp. 251-268.

ESTEBE, Philippe, KIRSZBAUM, Thomas, « L'intercommunalité, entre optimum territorial et pouvoir local, lecture de la littérature récente », in DGUHC, *Synthèse sur la connaissance des territoires urbains*, 1999, pp. 121-168.

DESJARDINS, Xavier, « Gouverner la ville diffuse », Actes du colloque des 3 et 4 février 2006 sur les intercommunalités de Rennes, à paraître.

Les trois lois ont voulu créer de nouveaux périmètres d'action publique au nom de la pertinence de nouvelles échelles : pays, agglomération, aires urbaines. Jacques Lévy propose même la création de périmètres de pouvoir urbain dont la limite serait périodiquement réévaluée au rythme de la publication de statistiques sur l'étalement urbain. Cette solution « *aurait l'avantage de placer les autorités d'agglomération devant leurs responsabilités : accepter un nouvel étalement urbain en laissant une porosité sauvage entre l'aire urbaine et ses marges signifierait pour l'équipe en place s'imposer inéluctablement dans un proche avenir des charges nouvelles en matière de transports et d'équipements* (LEVY, 1999, p. 258) ».

D'un point de vue théorique, Philippe Estèbe et Thomas Kirszbaum (ESTEBE, KIRSZBAUM, 1999) soulignent l'extrême difficulté de définir des périmètres « pertinents ». La volonté d'une adéquation permanente entre l'échelle du politique et l'échelle des faits sociaux et des réseaux est-elle réaliste ? Existe-t-il une et une seule échelle qui permettrait de répondre à l'ensemble des problèmes locaux ?

Par ailleurs, comment mesurer la pertinence d'un périmètre ? Pour un schéma de cohérence territoriale, l'aire urbaine semble être une échelle adéquate. Mais l'analyse précise de certains cas montre que la consistance et la rapidité des choix d'aménagement sont, en la matière, inversement proportionnelles à la pertinence « géographique » du périmètre (DESJARDINS, 2006). Il convient peut-être de passer de la notion de périmètre « pertinent » d'un point de vue technique à celle de périmètre « consistant », c'est-à-dire celui qui permet à la fois de poser les enjeux d'un territoire et de conduire politiquement et techniquement des projets.

S'il n'y pas d'optimum territorial, la multiplication des territoires est peut-être une façon de répondre de manière différenciée à la multiplicité des enjeux qui se posent à l'échelle locale.

Quelques pistes de recherche

Pourquoi un tel succès ?

Les réformes initiées par les trois lois ont transformé rapidement et profondément le paysage administratif local. Comment expliquer, alors que les tentatives législatives précédentes pour inciter à la coopération intercommunale ont été nombreuses, le succès soudain de ces réformes ? Au-delà des incitations législatives et des effets d'aubaine, d'où provient cette volonté concomitante de presque toutes les collectivités territoriales de transformer les cadres de l'action publique ?

Frontière dure, frontière molle

Les intercommunalités, les SCOT, les pays inventent de nouveaux périmètres mais parfois font revivre des territorialités anciennes ou revivifiées. Les limites départementales et régionales ne sont presque jamais franchies par ces nouveaux territoires. A observer les communautés de communes rurales, on retrouve souvent ... le canton. N'est-ce pas un retour à la municipalité de canton prévue en 1795 par la Constitution de l'An III ? Il y aurait lieu d'analyser l'épaisseur historique, sociale et politique des nouvelles limites et frontières administratives.

Les Anciens et les Modernes

Pour certains, les trois lois auraient marqué la victoire des « Modernes » avec l'agglomération, la Région et de l'Europe contre les « Anciens », c'est-à-dire la commune et le département. Mais, sans attendre l'acte II de la décentralisation qui a consolidé le département, ne peut-on pas remarquer la grande capacité d'adaptation de ces échelons « anciens » grâce à leur ancrage politique, historique et territorial ? Pourquoi le système territorial hérité de la III^{ème} République, périodiquement malmené, se révèle-t-il extraordinairement durable malgré la création de nouveaux échelons ?

3 - Les trois lois et la démocratie locale

L'approfondissement démocratique de la décentralisation est encouragé par de nombreuses lois depuis le début des années 1990 à travers les thèmes de la participation et de la constitution d'instances élues à l'échelle des espaces de vie. La mise en œuvre des nouveaux périmètres selon les modalités prévues par les trois lois a-t-elle permis de rendre plus efficace et plus démocratique la gestion locale ?

Trois types d'interrogation sont formulés par les chercheurs :

- la politisation de la gestion locale n'est-elle pas mise à mal par une prolifération d'outils conduisant à une technicisation du politique ?
- le mode de fonctionnement consensuel des intercommunalités est-il une nécessité fonctionnelle bénéfique ou un danger pour la démocratie ?
- le recours à la démocratie participative permet-il un réel renouveau de la scène délibérative locale ?

La *policy* contre la *politics* ?

Les trois lois instaurent des politiques « procédurales », c'est-à-dire des politiques (*policies*) qui opèrent par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision sans objectif déterminé *a priori*.

Pour A.C Douillet, la diffusion de ces nouveaux outils contribue, à une dépolitisation des enjeux locaux (à un retrait de la *politics*) derrière la technique : « *Le poids des acteurs qui construisent, théorisent et diffusent les normes du développement local a tendance à placer les élus locaux en position d'attente d'un label donnant accès à des financements [...] les phénomènes de mimétisme entre projets de développement témoignent de cette logique. Plusieurs exemples, notamment dans le Limousin, montrent effectivement que certains programmes de développement sont fortement inspirés de ce qui a été fait sur un territoire voisin, l'objectif étant avant tout de présenter un projet susceptible d'obtenir des financements* » (DOUILLET, 2003).

DOUILLET, Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, août 2003

SEGAS, Sébastien, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, Université Montesquieu, Bordeaux IV, Thèse de science politique, 17 décembre 2004, 495 p. + annexes.

Pour S. Ségas, tenant de la thèse de la porosité entre registres de l'action publique et luttes politiques, l'absence de débat sur la norme de l'action publique ne signifie pas qu'il n'y ait pas, ou plus, de politique dans l'action publique : la technicisation du politique (l'apprentissage du savoir formel des experts par les élus) s'accompagne d'une politisation du technique (le savoir expert est utilisé comme un outil dans la compétition politique). A travers les exemples de la Saintonge, du Haut-Médoc et du Pays Basque, Sébastien Ségas montre comment des enjeux politiques sont re-travaillés par ces nouveaux outils : des notables en place dans le Médoc cherchent à renouveler les bases de leur « leadership » pour l'étendre, un *outsider* venu d'un métier de l'animation se construit une carrière politique autour des démarches successives de développement en Haute-Saintonge, un sous-préfet en pays basque cherche à « domestiquer » la contestation autonomiste (SEGAS, 2004) ...

L'intercommunalité : l'instabilité ou le consensus ?

Alexis de Tocqueville disait que « *les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté* ». (De la démocratie en Amérique, 1ère partie, Chapitre V)

CAILLOSSE, Jacques, « En attendant le pouvoir d'agglomération ? », *Pouvoirs locaux*, n° 50, 3ème trimestre 2001, pp. 25-31.

GAUDIN, Jean-Pierre, DORMOIS, Rémi, *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine*, PUCA, septembre 2003, 80 p.

DORMOIS, Rémi, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée » in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp. 145-158.

DESJARDINS, Xavier, « Produire une ville compacte : l'exemple de l'aire urbaine caennaise », in JAILLET, Marie-Christine (dir.), *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2006.

Aujourd'hui encore, il semble que la commune soit toujours considérée comme plus démocratique que tout autre échelon politique. Jacques Caillosse fait reposer sur « *l'adhésion dogmatique à l'idée selon laquelle la commune serait en tant que telle, toujours et partout, un mode d'expression naturel de la démocratie* », le refus de l'élection au suffrage universel direct des représentants des regroupements de communes (CAILLOSSE, 2001, p. 27). La possibilité d'une telle élection au suffrage universel direct est proposée et débattue avant chaque loi sur l'intercommunalité mais cette perspective est toujours repoussée au nom du respect des communes et du pragmatisme.

En raison de l'élection de leurs représentants au second degré, le mode de fonctionnement dominant des intercommunalités est celui du consensus : cette règle fait qu'aucune décision ne peut être prise à l'encontre de l'avis d'une commune, ou plus exactement, sans tenir compte de l'avis de l'ensemble des maires. Cette solution est parfois jugée indispensable afin d'assurer une stabilité dans la prise de décision et de permettre une appropriation progressive de l'intercommunalité par les communes (DORMOIS, 2004).

Le fonctionnement consensuel des intercommunalités présente de nombreuses conséquences fâcheuses. Ce processus décisionnel rend presque impossible l'affirmation de choix clairs dans le domaine de l'aménagement. La volonté de chaque commune de disposer de son propre développement (qu'elle souhaite toujours « maîtrisé ») est une limite à l'expression d'un projet d'aménagement supra-communal (DESJARDINS, 2005).

Par ailleurs, on peut partager avec Jacques Rancière l'idée que « *la démocratie est d'abord dissensuelle* » : « *La logique du consensus a sa machine interprétative qui sans cesse ausculte les symptômes du temps et se penche sur tous les troubles du corps social pour y reconnaître toujours le même mal : un manque d'ajustement au présent, un défaut d'adhésion au futur. Le consensus dit qu'il n'y pas qu'une réalité dont il faut épuiser les signes, qu'un seul espace, quitte à y retracer les frontières, qu'un temps, quitte à en multiplier les figures. En conséquence, il ne nous demande que de consentir [...] les seules oppositions qu'il connaît sont*

RANCIERE, Jacques,
*Chroniques des temps
consensuels*, septembre 2005,
La Librairie du XXI^e siècle,
Le Seuil, 224 p.

celle du présent et du passé, de l'affirmation et de la négation, de la santé et de la maladie. Ce qui doit disparaître sans reste dans ce jeu d'opposition est la possibilité d'un certain conflit : celui qui porte sur ce qu'il y a, qui peut opposer un présent à un autre, affirmer qu'il y a plusieurs manières de décrire ce qui est visible, pensable et possible. Cette autre manière a un nom. Elle s'appelle politique » (RANCIERE, 2005, p. 10).

Les effets politiques de l'intercommunalité

On peut noter le risque que le mode d'élection des intercommunalités conduise à rendre presque impossible la représentation de courants minoritaires et/ou extrêmes. Dans le cadre municipal, la grande homogénéité sociale de certaines communes permettait à des représentants minoritaires à l'échelle nationale d'avoir une représentation locale. Une sorte d'accord tacite a ainsi octroyé au Parti Communiste une représentation *via* les collectivités locales et notamment les mairies alors que les modes d'élection ne lui accordaient qu'une représentation faible dans les processus décisionnels à l'échelon national. Dans la configuration actuelle des pouvoirs intercommunaux, l'élargissement des bassins électoraux exclut, de fait, une représentation « tribunicienne » forte dans ce type d'exécutif.

CHARMES, Eric, *Les tissus périurbains français face à la menace des « gated communities »*, Rapport pour le PUCA, juin 2003, 224 p.

Eric Charmes présente une autre hypothèse : l'absence d'expression locale peut conduire à un renforcement des extrêmes. « *Les lois récentes, notamment celles sur l'intercommunalité, visent clairement à réduire le pouvoir de ces petites communes, notamment celles qui, comme Gressy, semblent repliées sur elles-mêmes et obsédées par la préservation de leurs privilèges (ce qui n'est certes pas le cas dans toutes les petites communes). En même temps, dans un contexte dominé par le sentiment d'insécurité sociale et par l'impression que le politique est impuissant, des îlots locaux de stabilité peuvent préserver le niveau de confiance nécessaire dans la société et contenir la montée des votes en faveur des partis extrémistes* (CHARMES, 2003, p. 218)».

BUE, Nicolas, DESAGE, Fabien, MATEJKO, Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *opus cité*

L'intercommunalité peut, de plus, étayer l'idée d'une distanciation entre l'action publique et le contrôle citoyen dans la mesure où le renforcement des structures intercommunales accroît la séparation entre les sphères de la représentation politique et de l'action publique locale. En effet, elle aboutit à une progressive division des rôles : aux communes, la représentation des habitants et la figuration du lien démocratique, aux arènes intercommunales, l'élaboration des politiques publiques locales en « coulisse ». suivant des règles du jeu qui n'ont pas grand-chose à voir avec une logique majoritaire ou une logique d'affrontement partisan entre des programmes (BUE et *alii*, 2005).

Les promesses de la démocratie participative

Les trois lois ont cherché à étendre les processus de concertation : la loi SRU aux documents d'urbanisme et la loi Voynet aux projets de territoire, en particulier avec la création de conseils de développement ouverts à la société civile.

Depuis les années 1960, une plus forte participation des habitants et des associations dans les processus décisionnels est justifiée par deux raisons majeures :

BLAIS, Jean-Paul, GILLIO, Claire, ION, Jacques (dir.), *Cadre de vie, environnement et dynamiques associatives*, PUCA, 2001, 358 p.

- la démocratie ne peut vivre uniquement par la délégation du pouvoir assurée par les élections ;
- la gestion du système politico-administratif par les notables, l'administration et les consultants délibérant en circuit fermé s'effectue hors du contrôle effectif des habitants.

Au cours des années 2000, il semble que cette tentative d'ouverture à la société civile ait des résultats ambivalents. La société civile est convoquée soit comme caution des projets soit comme « poil à gratter », mais dans tous les cas, la conception dominante, qui fait de la puissance publique la seule institution légitime pour définir l'intérêt général, conduit à délégitimer toute approche associative : on la suspecte toujours de défendre un intérêt « particulier ».

Cette ouverture à la société civile se heurte à un certain nombre de tensions (SWYNGEDOUW, 2005) :

SWYNGEDOUW, Erik, "Governance Innovation and the Citizen : the Janus Face of The Governance-beyond-the-State", *Urban Studies*, vol. 42, n°11, octobre 2005, p. 1991-2006.

- une tension entre la volonté de renforcer le fonctionnement démocratique et l'aspect « censitaire » de la participation effective aux nouvelles arènes de débat ;
- une tension entre la nouvelle exigence de rendre compte de l'action publique (*accountability*) et l'absence d'imputabilité des décisions prises dans le cadre de la participation.

Quelques pistes de recherche

Changement d'échelle et changement des pratiques politiques ?

L'intercommunalité transforme la pratique politique puisqu'elle conduit souvent à négocier les politiques publiques dans des arènes plus éloignées du regard citoyen que les conseils municipaux. Une étude comparative de sciences politiques permettrait de repérer les similitudes de relation qui peuvent exister entre les couples communes/intercommunalités et Etat/Union européenne dans la mesure où on peut y observer une semblable logique consensuelle et une même dissociation entre les rôles de représentation et d'élaboration des règles.

Les débats intercommunaux sont encore peu présents sur la place publique. Les élections municipales de 2008 seront les premières consécutives à la banalisation du fait intercommunal. Comment les débats intercommunaux vont-ils se manifester ? Va-t-on vers la fin de l'intercommunalité consensuelle ?

L'ouverture à la société civile : quelle réalité ?

La loi SRU invite à la participation des habitants dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. La loi Voynet invite à la création de conseils de développement pour les pays et les agglomérations. Comment cette ouverture à la société civile se traduit-elle dans la réalité des processus décisionnels ? Contribue-t-elle à un renouvellement des pratiques politiques ou aboutit-elle à un simple élargissement du cercle des notables ?

4 - Les trois lois et les services publics

Les arguments avancés à l'encontre de la fragmentation communale ont toujours été marqués par les mêmes arguments gestionnaires : le regroupement intercommunal permet une économie de personnel, l'économie des moyens financiers ainsi qu'une amélioration des relations entretenues avec les administrations d'Etat. Ces atouts théoriques du gouvernement intégré se sont-ils traduits réellement dans les faits ?

D'autre part, on n'attend pas seulement du changement d'échelle de l'administration l'émergence d'économies d'échelle, on en attend de nouvelles modalités de l'action publique. Pour les sociologues du centre de sociologie des organisations, le changement prend la forme d'une rupture cognitive dans l'ordre ancien : *« pour pouvoir élaborer, maintenir et fixer un modèle de jeu nouveau, ou pour que les acteurs concernés acquièrent les capacités collectives que suppose mais aussi détermine leur adoption du nouveau jeu, il faut rompre non seulement avec des intérêts, des rapports de pouvoir, voire des habitudes, mais aussi des productions affectives et des modèles intellectuels. Or on n'est capable d'apercevoir que les problèmes que l'on sait traiter, et l'on ne sait traiter que les problèmes qui sont traitables dans le cadre des jeux organisés anciens qui sont en accord avec la capacité relationnelle et la capacité intellectuelle développées par et pour ces jeux »* (CROZIER, THOENIG, 1975). Le transfert de certaines compétences depuis les communes vers les structures intercommunales permet-il la création d'un nouveau jeu, permettant d'appréhender de nouvelles questions ?

La naissance administrative des intercommunalités

GUERANGER, David,
« L'impensé de la réforme
intercommunale, La mise en
place administrative des
communautés
d'agglomération », *Revue
française d'administration
publique*, n° 111, 2004, pp.
461-472.

LE SAOUT, Rémi (dir.) *Le
transfert de personnels des
communes vers les établissements
de coopération intercommunale*,
Centre nantais de
sociologie, Rapport
présenté dans le cadre de
l'ACI Travail, mars 2003,
117 p.

BACHELET, Franck, « Les
hauts fonctionnaires
intercommunaux », *Les
Annales de la recherche urbaine*,
n° 99, 2005, pp. 119-125.

La question intercommunale relève dans une large mesure d'une pensée de l'action plutôt que d'une pensée de l'administration. Alors qu'elle est à la fois très technique et très prolix sur les enjeux financiers et fiscaux, la loi Chevènement est en revanche complètement muette sur la question des transferts de personnel. A l'échelle locale, la question des personnels est également intervenue après les questions financières et politiques (GUERANGER, 2004).

Le problème du transfert de personnes depuis les communes vers les structures intercommunales n'a pas eu de grand impact médiatique. Le maintien des statuts au bénéfice des personnels transférés a en effet apaisé les craintes : si les agents changent bien d'employeur, leur appartenance à la fonction publique territoriale n'est pas remise en cause. Le cas est différent pour les agents décentralisés de l'Etat qui changent de fonction publique (récemment les services « routes » des Directions départementales de l'Équipement vers les conseils généraux). Par ailleurs, souvent, les traitements et conditions de travail ont été alignés sur les plus favorables (LE SAOUT, 2003).

Toutefois, pour les agents des petites mairies, le passage à l'intercommunalité a changé les rapports de travail. Comme le note Rémi Le Saout, les personnels des « petites collectivités, plus habitués à des rapports au travail caractérisés par la maîtrise de leur environnement, par l'interconnaissance, par un certain degré de polyvalence, et, c'est encore plus vrai à mesure que l'on descend dans la taille des collectivités, par la proximité avec le pouvoir politique » ont un environnement de travail très différent (LE SAOUT, 2003, p. 6). Aussi, le passage à une structure intercommunale induit-il un changement dans les modes de faire habituels des services.

La création des structures intercommunales a permis la naissance d'une nouvelle élite administrative. Une étude a été menée sur les hauts fonctionnaires intercommunaux, à partir d'un échantillon de 187 réponses venues des agglomérations (BACHELET, 2005). Qui dit nouvelle élite, dit renouvellement : cette population est plus féminisée que celle des hauts fonctionnaires des autres collectivités publiques notamment pour les moins de 35 ans où la parité existe. La présence massive d'acteurs en mobilité ascensionnelle sur une génération distingue par exemple les fonctionnaires métropolitains de leurs collègues régionaux le plus souvent issus de classes supérieures. Ces élites se distinguent par leur formation : une forte présence de diplômés de 2^{ème} et 3^{ème} cycle de l'université induit des différences sensibles dans les spécialisations disciplinaires.

Les deux formations les plus fréquentes chez les fonctionnaires métropolitains sont le droit puis l'urbanisme (formations majoritairement acquises à l'université). Chez les fonctionnaires régionaux, il s'agit de la science politique puis des sciences « dures », qualifications acquises pour l'essentiel dans les IEP et les écoles d'ingénieurs. Signe de l'attachement à cette nouvelle administration, un fort « *patriotisme d'institution* » affecte les fonctionnaires intercommunaux, le plus fort de toutes les collectivités locales.

Les fonctionnaires intercommunaux sont plus prompts à se désigner comme « *managers* » et sont nombreux à avoir transité par le secteur privé. Ils imprègnent la fonction publique de nouvelles méthodes de travail et d'évaluation. Les fonctionnaires intercommunaux sont aussi souvent plus politisés. La faible présence de « cabinets » dans les petites intercommunalités conduit en effet à une politisation des chefs de services.

Les fonctionnaires intercommunaux ne sont pas très friands de participation. Quand on leur propose une liste de onze catégories d'acteurs extérieurs avec lesquels ils entretiennent des rapports professionnels privilégiés, les partenaires les plus fréquemment cités sont toujours les fonctionnaires d'autres collectivités, puis ceux de l'Etat. On en arrive à une situation paradoxale où le partenaire extérieur s'inscrit prioritairement dans un contexte de relations intergouvernementales. Les pratiques de dialogue et de coopération avec la société civile semblent secondaires. Elles permettent de distinguer la pratique communale et métropolitaine. La première est plus citoyenne mais aussi plus clientéliste : les contacts avec les usagers et le monde associatif sont privilégiés. La seconde est plus élitiste : on rencontre plus volontiers les chefs d'entreprises, les consultants et les chercheurs.

Intercommunalité et finances publiques

HERTZOG, Robert, SIAT, Guy, « L'accompagnement financier de la nouvelle intercommunalité », in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 91-106.

ESTEBE, Philippe, TALANDIER, Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, octobre 2005, 114 p.

GUENGANT, Alain, « Performances et risques de la taxe professionnelle unique », in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 79-107.

La grande distinction est celle qui oppose les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à ceux qui reposent sur les contributions des communes membres. Les premiers disposent bien entendu d'une plus grande autonomie. Dans la deuxième catégorie, les contributions communales peuvent être budgétaires - elle sont alors prélevées sur le budget des communes membres - ou fiscalisées. Dans cette hypothèse, elles sont prélevées sur les contribuables par les services des impôts selon les taux d'imposition des différentes communes. L'intégration financière est donc très limitée.

Dans le cas de la fiscalité propre, l'établissement public de coopération intercommunale détient une autonomie fiscale : il vote les taux. L'établissement peut alors recevoir la dotation globale de fonctionnement. Cette fiscalité propre permet, en partie, d'éviter, la compétition fiscale entre les communes et permet d'uniformiser les taux sur le territoire de l'établissement, ce qui signifie que les communes ayant les bases d'imposition les plus élevées contribuent désormais davantage au financement commun.

La mise en place de la taxe professionnelle unique, en limitant la pratique du *dumping* fiscal entre les communes, permet la mise en œuvre de stratégies coordonnées de développement économique. Mais l'effet de péréquation de l'intercommunalité est encore délicat à évaluer et sujet à débat : en raison de la constitution de « clubs » le partage ne se fait souvent ... qu'entre semblables (ESTEBE, TALANDIER 2005).

La mise en œuvre de la taxe professionnelle unique ne conduit pas à une péréquation immédiate entre les communes d'un même EPCI.

La répartition du produit de la taxe professionnelle s'effectue en trois parts selon des règles obligatoires et des critères volontaires (GUENGANT, 2004) :

- *L'attribution de compensation.* L'établissement de coopération est dans l'obligation de restituer aux communes membres le produit de la taxe professionnelle perçue l'année précédant l'instauration de la taxe unique, diminué du solde net des charges et recettes transférées, notamment des restitutions de taxes foncières et de taxes d'habitation aux communes par les groupements antérieurement en fiscalité additionnelle. L'attribution de compensations est figée en euros constants ;
- *La quote-part communautaire.* L'attribution de compensation servie, la

communauté prélève sur le produit résiduel de la taxe professionnelle (et les autres ressources disponibles), les moyens nécessaires pour financer le fonctionnement et le développement des services et des investissements d'intérêt communautaire. L'importance des fonds conservés au niveau intercommunal dépend des compétences transférées et du programme d'équipement projeté ;

- *La dotation de solidarité communautaire.* Les communautés à taxe professionnelle unique d'une part, les autres communautés à fiscalité spécialisée d'autre part, bénéficient de deux régimes de dotation de solidarité communautaire. Dans le premier cas, la création de la dotation de solidarité communautaire est obligatoire, elle est facultative dans le second. Toutefois, dans les deux cas, les critères de partage sont déterminés par le conseil communautaire en tenant compte, notamment, de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. L'adverbe « notamment » signifie que les critères proposés par la loi doivent être appliqués en priorité, toute en laissant la possibilité au conseil communautaire de choisir des critères complémentaires.

CHOMENTOWSKI, Victor,
« Coûts de la ville : l'axe des
collectivités », *Les valeurs de
la ville*, FNAU, Technicités,
2004, p. 24-26.

La péréquation est limitée « *du fait de l'attribution de compensation qui, rappelons-le, consiste à rendre à ceux qui en avaient, les recettes fiscales dont ils disposaient. Il faudra environ quinze à vingt ans pour atténuer les écarts de ressource d'agglomération les plus criants* » (CHOMENTOWSKI, 2004).

MARITON, Hervé, *Rapport
sur l'évolution de la fiscalité
locale*, Assemblée nationale,
5 juillet 2005, 476 p.

Plus globalement, l'effet de l'intercommunalité sur la fiscalité locale est mal connu. Si, en raison de l'intercommunalité, la fiscalité locale augmente – comme le dénonce un rapport parlementaire (MARITON, 2005) –, il est difficile de déterminer la part respective de la hausse structurelle des coûts (hausse des coûts du personnels, doublons avec les communes) et de la création de nouveaux services publics.

Intercommunalité et culture

Pendant longtemps, le développement de l'intercommunalité en matière culturelle est apparu particulièrement délicat dans la mesure où la culture est ce qui se partage le moins pour les élus. Autrement dit, leur identification politique à ce qu'ils font en matière culturelle est trop forte pour être facilement partageable, surtout en pairs et voisins. La loi Chevènement permet-elle un changement de comportement ? Rappelons tout d'abord que dans le texte lui-même la compétence culturelle des agglomérations est minimale : construction, aménagement et entretien des équipements culturels et sportifs. Plus encore que pour les autres compétences, cela laisse des marges d'appréciation très larges aux acteurs territoriaux.

BOINO, Paul, GIDOLET, Nicole, « L'intercommunalité ou l'histoire courte d'une ambition déçue », in Boino, Paul, *Les services publics culturels au risque de la métropolisation, le cas de l'agglomération lyonnaise*, mars 2006, pp. 36-47

Quel est l'intérêt des communautés en matière d'équipements culturels ? La loi Chevènement a entraîné un véritable engouement pour l'intercommunalité culturelle. Une étude de l'association des communautés de France (ADCF) de 2001 indique que 77 % des communautés d'agglomération ont adopté cette compétence, mais avec une grande diversité quant à ce qu'elle recouvre.

NEGRIER, Emmanuel, « L'agglomération change-t-elle la politique ? Une application aux politiques culturelles ? », in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp. 129-143

L'exemple lyonnais montre la difficulté de cet exercice de partage d'une compétence. A Lyon, certains acteurs ont pu proposer que la communauté urbaine prenne en charge les grands équipements et événement culturels, comme l'opéra, la maison de la Danse ou les Biennales, car ils ont de fait une audience supra-communale. Ces institutions culturelles sont toutefois pour la plupart situées dans la ville centre et certains élus de la périphérie ont pu interpréter cette velléité de transfert de compétence comme une tentative de faire payer par tous, la politique municipale de Lyon. D'autres, à l'inverse, comme Villeurbanne où est localisé le TNP, théâtre qu'il fut question de transférer au niveau communautaire, ont pu considérer qu'il s'agissait là d'une tentative de dessaisissement des communes périphériques de leurs équipements culturels les plus prestigieux. « *Montagne qui accouche d'une souris, le long processus, démarré avant même la loi Chevènement devrait permettre la définition d'un intérêt culturel communautaire et par là même d'éclaircir les responsabilités entre communes et communauté, n'a abouti qu'au transfert de quelques événements culturels. Au-delà de son libellé, la compétence « coordination ou soutien financier à des manifestations culturelles de rayonnement d'agglomération » adoptée par la délibération du 12 juillet 2004 ne porte que sur trois manifestations : la Biennale de la Danse, la biennale d'art contemporain et la coordination des Journées du Patrimoine.* (BOINO, p. 46)»

Dans le cas d'Annecy étudié par Emmanuel Négrier, après un moment de flottement qui a vu le maire de la ville centre se montrer très réticent face à tout transfert de «*a*» politique culturelle, le modèle retenu est celui d'un basculement en totalité des compétences et financements comportant un équipement. Demeureront ainsi, à terme, du ressort municipal les seuls financements associatifs. Un tel retournement est certes dû aux avantages financiers qu'entraîne un fort niveau d'intégration fiscale. Mais c'est aussi le seul qui soit, dans la configuration annecienne, à même de préserver le modèle hérité, considéré comme un fleuron de cette ville depuis des décennies (NEGRIER, 2004).

Mais cette évolution - souhaitée à Lyon dans un premier temps, réalisée à Annecy - pose un enjeu de contenu de la politique culturelle qui peut s'énoncer de la façon suivante : cette distinction nouvelle entre, d'une part, les politiques à équipements et les politiques culturelles à destination du monde associatif redouble une fracture problématique entre « culture professionnelle » et « culture amateur », fracture contre laquelle un certain nombre d'actions étaient entreprises à l'échelle de la ville. Avec les transferts à l'agglomération, cette fracture se trouve comme « *institutionnalisée* » : le changement d'échelle a donc des effets directs sur les conditions de traitement de l'un des enjeux majeurs des politiques culturelles.

L'exemple du développement économique

DEMAZIERE, Christophe,
*Politiques locales d'aménagement
 et de développement, services et
 centralité : analyse de trois
 agglomérations françaises (Tours,
 Orléans, Nantes)*, Rapport
 pour le PUCA, université de
 Tours, MSH Villes et
 Territoires, juin 2002,
 272 p.

La concurrence, dans le domaine du développement économique, que se livraient les collectivités locales pour attirer des entreprises pourvoyeuses de taxe professionnelle, est une des conséquences les plus critiquées de l'émiettement communal : offre pléthorique de zones d'activités, incohérences urbanistiques et sociales, etc. En ce qui concerne l'offre de zones d'activités, entre 350 000 et 600 000 hectares de zones d'activités seraient aujourd'hui disponibles en France (DEMAZIERE, 2002). Dans ce domaine, plus que dans beaucoup d'autres, les partisans du gouvernement intégré plaident pour l'intégration intercommunale.

De plus, l'interventionnisme économique des acteurs publics locaux a pris, depuis les années 1970 et surtout dans le cadre des lois de décentralisation, de plus en plus d'ampleur. On constate, en près de deux décennies, une multiplication par dix du montant financier des interventions de communes, notamment *via* une montée en puissances des aides indirectes. Cette évolution a parfois été interprétée comme un passage d'actions d'urgence, centrées sur l'entreprise elle-même, à des stratégies dont l'horizon temporel est plus long et qui portent plus sur l'environnement des firmes.

L'enjeu est de passer d'une action économique stricte, dont l'efficacité est à relativiser, à des politiques de développement impliquant une transversalité de l'action et de nombreux partenaires. Une politique économique, ce n'est pas seulement aménager des terrains mais construire des logements, aménager des réseaux, mettre en place des services divers, développer des organismes de formation ou contribuer à l'attractivité d'un territoire et à son développement économique. Dans ce contexte, le gouvernement d'agglomération a une responsabilité importante dans la mise en cohérence des actions à mener.

Le développement économique fait partie des compétences obligatoires de tous les types de communautés. La définition du développement économique est très ouverte. Que ce soit « faire du développement » ou « gérer des zones d'activités », ces univers recouvrent une variété de fonctions que l'on peut assez facilement circonscrire. Plusieurs facteurs de « réussite » des communautés d'agglomération émergent. La transformation d'une structure intercommunale préexistante en communauté d'agglomération apparaît un atout indéniable. Deuxièmement, l'environnement institutionnel local apparaît important, dans la mesure où la communauté d'agglomération est confrontée dans la mise en œuvre de sa stratégie

ROUSIER, Nicole,
 « Technopole et
 intercommunalités,
 l'exemple de la Région
 Urbaine Grenobloise », in
 JAILLET, Marie-Christine,
*La construction politique des
 agglomérations*, PUCA, 2006

de développement aux autres acteurs (collectivités territoriales, chambres consulaires ...). Le cas de Tours en est une bonne illustration en raison des vicissitudes de l'intercommunalité : « *notre analyse du jeu d'acteurs intervenant dans le champ d'action du développement économique fait ressortir l'impression du faible rôle de la communauté d'agglomérations par opposition à deux acteurs ancrés dans le jeu d'acteurs et interfaces essentielles entre les entreprises et les collectivités : la Chambre de commerce et d'industrie et l'agence de développement de Touraine (qui dépend du Conseil Général)* ». Dans le cas de Grenoble (développé par ROUSIER, 2004), la présence d'un projet technopolitain a favorisé un consensus intercommunal sur les projets de développement économique.

Le transfert de la compétence « développement économique » aux communautés peut conduire à une dissociation des politiques sociales – du ressort des communes – et des politiques de développement – du ressort de l'intercommunalité. Les intercommunalités auraient la charge du développement métropolitain, du renforcement de l'attractivité de la « ville », tandis que les communes, plus proches des individus, auraient la charge de veiller au sort des personnes laissées aux marges de ce développement métropolitain.

L'exemple d'un service urbain : la collecte des déchets ménagers

LORRAIN, Dominique, « Les pilotes invisibles de l'action publique, le désarroi du politique ? », LASCOUMES, Pierre, et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, pp. 163-197.

LE SAOUT, Rémy, « Intercommunalité et réorganisation des services urbains, la collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 99, décembre 2005.

Le fonctionnement des services urbains est particulièrement marqué par la dépendance envers les choix techniques, juridiques ou organisationnels antérieurement effectués. Le changement d'échelle de l'autorité organisatrice permet-elle de sortir de cette « *path dependence* » (LORRAIN, 2005) ?

Les effets de l'intercommunalité pour la collecte des déchets ménagers sont intéressants car les professionnels de ce secteur présentent de nombreuses caractéristiques qui les prédisposent à résister au changement. Ils constituent des effectifs importants avec un fort taux de syndicalisation et une relative homogénéité sociale des agents. Par ailleurs, les pratiques professionnelles y sont très spécifiques et structurées autour du principe du « *fini parti* ». Ce principe consiste à permettre de quitter le travail une fois la tournée effectuée, ce qui permet d'exercer une activité d'appoint.

Sur le territoire de Nantes-Métropole (LE SAOUT, 2005), la collecte des déchets ménagers est entièrement prise en charge par la communauté urbaine selon un double mode de gestion : les déchets de la ville de Nantes et de deux petites communes sont collectés par des agents intercommunaux ; les autres communes bénéficient d'une entreprise privée Grandjouan/Onyx (groupe Vivendi). La perspective que la collecte puisse être mise en concurrence avec le privé a fortement inquiété les agents. Pour s'assurer de la pérennité du service de collecte, les agents ont manifesté devant l'Hôtel de Ville de Nantes ; ils ont obtenu la garantie d'un maintien en régie.

Le passage à l'intercommunalité n'est toutefois pas sans conséquences. Il a permis un changement d'organisation. L'intercommunalité n'interdit pas qu'un même type de service public soit rendu à la fois par des agents de la fonction publique et des opérateurs privés ; ceci est beaucoup plus difficile dans un espace municipal qu'au sein d'une unique entité administrative. Cette cohabitation relativement originale qui, dans la situation nantaise, relève d'une intégration consensuelle d'anciennes pratiques municipales, offre conjointement aux élus une nouvelle ressource d'autorité. En effet avec l'intercommunalité, ces derniers disposent de moyens, notamment d'informations techniques et financières centralisées, qui leur permettent d'effectuer des comparaisons pour définir l'efficacité des prestations. Ces éléments peuvent alors être mobilisés pour revoir les modes d'intervention

existants qu'il s'agisse de s'interroger sur le maintien d'un service en régie ou bien de faire pression sur les opérateurs privés pour réduire leur coût. Suivant cette perspective, il est possible de considérer que l'intercommunalité permet au pouvoir politique de disposer de marges de manœuvres renouvelées dans les rapports qu'il entretient avec les grands services urbains.

Intercommunalités et transport public

MENERAULT, Philippe,
« Pour des approches
géographiques de
l'intercommunalité : une
application aux transports
urbains », *Annales de
géographie*, n° 579, 1994,
pp. 491-506.

MENERAULT, Philippe,
« Les effets territoriaux d'un
outil de financement des
transports publics : le
versement-transport »,
Transports urbains, n° 78,
janvier-mars 1993, pp. 21-
24

MENERAULT, Philippe,
GALLEZ, Caroline (dir.),
*Recomposition intercommunale et
enjeux des transports publics en
milieu urbain*, Rapport pour
le PREDIT, 2005, 277 p.

OFFNER, Jean-Marc avec
MENERAULT, Philippe et
SACHET, Sophie, « Les
transports urbains : entre
secteurs, réseaux et
territoires », in *Annuaire
2002 des collectivités locales*,
CNRS, 2002, pp. 169-183

L'organisation des transports publics a toujours été marquée par l'inadaptation entre la réalité géographique et la réponse politique : en raison de la réticence des communes à coopérer, l'extension des périmètres de transport public est toujours en retard sur l'évolution de la ville (MENERAULT 1992).

La question des politiques de transport public est un bon prisme pour analyser la mise en place des trois lois : la cohérence des politiques d'urbanisme, de déplacement et de logement est en effet au cœur de la loi SRU. Le champ du transport public est affecté par la mise en œuvre de la loi Chevènement qui introduit des ruptures dans les logiques de développement et d'organisation des transports publics.

Dans les années 1970 et 1980, les périmètres de transport urbain étaient surtout liés aux stratégies permettant l'instauration du Versement transport que le législateur lié à des seuils démographiques (MENERAULT, 1993). Aujourd'hui succède une pluralité de stratégies politiques qui placent les transports publics à l'intérieur d'un projet global. Une logique politique plus globale supplante une logique de réseaux pour l'établissement des périmètres (MENERAULT, GALLEZ, 2005). Aussi, puisque la logique des réseaux n'est plus déterminante dans la fixation des périmètres de transport urbain, conviendrait-il de « *favoriser le fonctionnement de lieux institutionnels originaux réunissant autour d'une même table (suivant l'expression consacrée) des acteurs des réseaux (transporteurs, autorités organisatrices) et des acteurs des territoires (élus locaux, gestionnaires d'équipements ...)* dans la diversité des échelles géographiques concernées » (OFFNER et alii, 2002, p. 183).

Un enjeu pour les transports publics est l'adaptation du réseau à la périurbanisation, c'est-à-dire sa capacité à répondre à une demande hors de l'agglomération. La loi SRU a favorisé l'émergence de syndicats mixtes associant les agglomérations centrales et le département. Le traditionnel antagonisme entre ville-centre et département est accentué par l'intérêt faible des départements pour le transport public, intérêt déclinant à mesure qu'ils se concentrent sur leur compétence routière, récemment renforcée avec le transfert de routes nationales à leur profit (MENERAULT, GALLEZ, 2005).

Intercommunalité et habitat

Une étude a été réalisée par le GRIDAUH sous la direction de Jean-Philippe Brouant sur les politiques d'habitat des intercommunalités. L'étude de 19 communautés permet de dresser un premier état des lieux.

Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?,
Cahiers du GRIDAUH,
n°16, 2006
Série Droit de l'habitat

BROUANT, Jean-Philippe,
« La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, pp. 93-101.

Une méfiance de l'Etat vis-à-vis des communes en matière d'habitat s'est toujours manifestée. D'une certaine manière, l'intercommunalité est appréhendée comme un garde-fou aux pratiques ségrégationnistes des communes. Cela apparaît dès 1982 lors du transfert de la compétence « programmes locaux de l'habitat » (PLH) aux communautés urbaines. La loi du 31 décembre 1982 confie au niveau communautaire la programmation en matière d'habitat, ce qui, pour le député rapporteur de ce texte devait « *faire échec aux politiques de ségrégation sociale, voire raciale, que pratiquent certaines communes* » (rapport de M. Poperen, n° 1148, Assemblée nationale, 1982).

Cette vision est très fortement relayée par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 qui procède à un transfert obligatoire de la compétence habitat au profit des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. A la différence des autres blocs de compétences confiés aux communes, le bloc relatif à l'habitat est teinté par son intitulé même d'une certaine finalité, il s'agit en effet de « *l'équilibre social de l'habitat* », ce qui est censé donner une orientation particulière à la politique communautaire.

Cette qualification est essentielle en ce qu'elle semble assigner aux communautés une légitimité de « *valeur* » à défaut d'une légitimité issue du suffrage universel direct. En bref, il revient à l'échelon intercommunal de faire prévaloir dans le territoire dont il a la charge, un devoir de solidarité que les égoïsmes communaux auraient négligé. Cela étant, la conception affichée par le pouvoir central d'un échelon intercommunal garant de la solidarité n'est pas sans susciter quelques interrogations. En effet, la promotion de l'échelon intercommunal s'opère dans un contexte normatif particulier pour l'habitat : un certain nombre de textes font peser sur les communes des obligations de résultat. L'intercommunalité, tout en étant chargée d'accompagner les communes dans leurs obligations nationales, apparaît parfois comme un moyen d'amoindrir la portée de ces obligations. Par ailleurs, seconde ambiguïté, en sus des difficultés propres à l'intercommunalité, les communautés partent lestées d'un certain nombre de handicaps juridiques notoires dans le domaine de l'habitat.

L'exemple développé par Jean-Philippe Brouant est celui de l'application de l'article 55 de la loi SRU qui fait peser des obligations de résultat en matière de mixité sociale, avec l'objectif de réalisation de 20 % de logements sociaux. Mais l'appartenance ou non à une communauté fait varier les obligations.

En premier lieu, les communes situées dans des agglomérations dont les taux d'évolution entre les deux recensements généraux de la population successifs sont négatifs, sont dispensées des obligations fixées par la loi à condition d'être membre d'un EPCI communautaire et que celui-ci ait adopté un PLH.

En second lieu, l'appartenance à un EPCI permet de remodeler le rythme d'exécution des obligations nationales. Pour les communes soumises à l'article 55 et membres d'une communauté compétente en matière de PLH, c'est ce dernier, qui, sous réserve d'avoir été approuvé avant le 31 décembre 2001, fixe l'objectif de réalisation de logements sociaux sur le territoire de la commune concernée. Le législateur a prévu que le fait d'appartenir à une communauté permet de mutualiser les effets de rattrapage. La commune reste seule redevable de ses obligations et continue notamment, tant qu'elle n'a pas atteint le seuil des 20 % à être soumise au prélèvement financier prévu. Toutefois, ses engagements triennaux peuvent être assouplis par rapport à la situation d'une commune non-membre d'un EPCI.

L'auteur cite l'exemple du PLH intercommunal du Mantois (Yvelines) : ce dernier rappelle que deux communes concernées sont déficitaires. En théorie, lors de la période triennale 2002-2004, elles devaient respectivement construire 13 et 11 logements locatifs sociaux et le PLH fixe comme engagement pour cette période, 10 logements pour l'une et 0 pour l'autre. Dans la communauté urbaine de Lyon, une commune de plus de 5000 habitants avec un taux de logements sociaux de 4,2 % se retrouve grâce au PLH avec des obligations divisées par quatre, soit 12 logements à réaliser pour la période 2002-2004 au lieu de 47 si elle n'avait pas été membre d'un EPCI. Son taux de logements sociaux n'a augmenté que de 0,1 % ...

En troisième lieu, le dispositif de la loi SRU prévoit également, dans le cas d'un EPCI à forme communautaire et disposant d'un PLH approuvé, que le prélèvement annuel opéré sur les communes déficitaires en logements sociaux soit versé directement à l'EPCI. Le prélèvement opéré sur les communes isolées est versé soit à un établissement public foncier soit à un fonds d'aménagement urbain régional. Dans un cadre intercommunal, les communes peuvent donc indirectement retrouver l'argent qu'elles ont versé.

La conclusion de l'étude menée par Jean-Philippe Brouant est claire : « *les quelques informations locales que nous avons pu recueillir ne montrent pas une corrélation forte entre l'appartenance à un EPCI et le respect des obligations législatives. On peut donc s'interroger sur la plus-value de l'intercommunalité par rapport au service public du logement. De par les règles qui président à leur fonctionnement et les méthodes déployées, les intercommunalités sont condamnées à développer des politiques essentiellement consensuelles* (BROUANT, 2005, p. 101)».

Quelques pistes de recherche

L'intercommunalité et les services publics locaux

Des études sont disponibles sur l'évolution de certains services dans le cadre de l'intercommunalité, par exemple ceux des transports ou de l'urbanisme. Mais l'évolution des services publics locaux, - qu'ils soient techniques (eau, assainissement, environnement) administratifs ou sociaux - dans le cadre de l'intercommunalité, est encore mal connue dans toutes ses dimensions, c'est-à-dire à la fois celles :

- de la nature de la prestation ;
- des personnels ;
- du coût.

Les études ont principalement porté sur les grandes structures intercommunales. En effet, elles ont souvent plus d'épaisseur historique et des enjeux locaux très importants. Pour autant, il conviendrait d'analyser les effets de la généralisation de l'intercommunalité rurale ou périurbaine : quels services offre-t-elle ? Selon quels critères ? La mise en place de structures intercommunales dans les zones périurbaines permet-elle de renforcer la présence des services publics de proximité ?

L'intercommunalité et la péréquation financière

La taxe professionnelle unique offre la possibilité d'instaurer une péréquation financière de proximité entre les communes. L'ampleur de la redistribution ne dépend pas uniquement du montant et des critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire. L'effet de redistribution de la TPU dépend aussi de l'impact de la spécialisation fiscale et de l'évolution des charges transférées aux budgets communaux. Peut-on mesurer l'importance de la redistribution imputable à l'intercommunalité ? Crée-t-elle une péréquation « par le bas » en complément de celle qu'opère l'Etat à travers la dotation globale de financement ?

5 - Les trois lois : une analyse par les instruments

L'intérêt pour les technologies matérielles de gouvernement s'est récemment renouvelé à travers la relecture de travaux de Max Weber ou de Michel Foucault³. Pour Michel Foucault, l'étude de la « *gouvernementalité* » implique « *que l'on place au centre de l'analyse, non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de « gouvernementalité » qui supposent d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquels elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer*⁴ ».

L'attention ainsi accordée aux procédures techniques du pouvoir, que Foucault a placées au centre de l'art de gouverner, paraît fertile pour analyser le mouvement de transformation contemporain des modes d'exercice du pouvoir politique⁵.

Deux instruments dominant : le projet et le contrat. Il convient d'en comprendre la logique et la portée.

³ LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presse de Science Po, 2004, 370 p.

⁴ FOUCAULT, Michel, *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994, « La gouvernementalité », 1978

⁵ EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoire », *Esprit*, novembre 2005, pp 96 – 111.

Un gouvernement par le projet ?

La notion de projet est présente dans l'ensemble des trois lois : *projet* de pays, *projet* d'agglomération dans la loi Voynet, intercommunalités de *projet* et non de guichet dans la loi Chevènement, *projet* d'aménagement et de développement durable dans la loi Solidarité et renouvellement urbains. Le projet est un des instruments majeurs des politiques publiques. Quel est le sens de la promotion de cet instrument ?

PINSON, Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES, Pierre, et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, pp. 199-233

Comme le montre Gilles Pinson dans son analyse de la notion de projet (PINSON, 2005), à partir des années 1970, la substitution du vocable de « projet » à celui de « plan » renvoie à la nécessité ressentie par un nombre croissant d'acteurs des politiques urbaines de ne plus penser l'action publique urbaine comme une mise en oeuvre d'un savoir technique, mais comme une activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources de ce territoire.

HERNANDEZ, Frédérique, *Le processus de planification des transports urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse d'aménagement de l'espace et d'urbanisme, Institut d'aménagement régional, Université d'Aix-Marseille III, décembre 2003, 351 p.

Par ailleurs, la notion de projet marque un souci de la ville existante : l'instrument du projet urbain apparaît dans le cadre des luttes urbaines et de la contestation des postulats de l'urbanisme fonctionnaliste. Le projet urbain est opposé au plan. Alors que ce dernier véhicule une vision de l'urbanisme comme science des savoirs experts et de la prévision, d'un urbanisme de la table rase peu soucieux de la ville existante, le projet urbain est présenté par ses promoteurs comme une pensée de la ville et une pratique de l'urbanisme qui ménage les lieux et les gens. Tout aménagement nécessite un « *ménagement* » : Frédérique Hernandez (HERNANDEZ, 2003) montre bien comment l'établissement du plan de déplacements urbains de Marseille conduit à trouver une traduction locale à l'impératif législatif de diminution du trafic automobile. La notion de « noyau villageois » qui se réfère à l'histoire urbaine marseillaise est utilisée pour justifier la réduction des vitesses automobiles dans les cœurs de quartiers.

La pratique du projet correspond également à un déplacement de l'objet des politiques urbaines : il ne s'agit plus tant d'une affaire de régulation que de promotion du développement économique, dans un contexte de croissance réduite. L'accent n'est plus mis sur les contraintes juridiques, mais sur la valorisation des atouts, des avantages comparatifs de la ville, sur tout ce qui peut favoriser l'implantation des entreprises et de leurs cadres.

La notion de projet opère par une remise en cause des savoirs experts au profit de

l'apport des habitants : la concertation est donc une des notions cardinales des premières démarches de projet urbain. C'est l'association des habitants, à la conception, à la décision, à la formation d'un consensus qui doit garantir à terme l'appropriation des lieux par ces mêmes usagers. « *Le projet urbain est présenté comme un processus démocratique, concerté, ouvert et indéterminé et est opposé au plan, qui lui, est dénoncé comme le vecteur d'une domination du savoir expert, de la technocratie et du capital* » (PINSON, 2005).

Dès lors que les objectifs deviennent précaires, instables, dépendant d'un état évolutif des ressources, la mobilisation des acteurs des politiques urbaines doit être constante. Les choix collectifs doivent être en permanence révisés, réactualisés. Le projet est moins le résultat de la réflexion de certains experts que de processus d'interaction, d'ajustements mutuels successifs entre acteurs. Le plus important n'est plus de décider en fonction des canons de la raison urbanistique mais de parvenir graduellement à des consensus opératoires. ... « *à la limite, tout se passe comme si la mobilisation et la stabilisation d'un système d'acteurs urbains étaient plus importantes, dans les démarches de projet, que l'action elle-même et son contenu* ». (PINSON, 2005, p. 209).

Si le caractère relativement indéterminé des résultats recherchés n'apparaît plus comme scandaleux aux promoteurs du projet, c'est que les effets latéraux qu'il engendre en tant que processus sont aussi importants sinon plus que ses effets concrets.

Ces bénéfices latéraux peuvent être :

- d'ordre financier. Le simple fait que des acteurs locaux se mobilisent autour d'un projet peut avoir pour conséquence d'intéresser d'autres acteurs et de les amener à s'associer, ou encore d'inciter une institution tierce à soutenir financièrement les porteurs du projet ;
- d'ordre politique. L'appui énergique d'un élu, le soutien d'un groupe influent peuvent donner des garanties au projet,
- d'ordre scientifique. Ce sont l'accumulation et le croisement d'expériences de types divers, l'analyse de nouveaux problèmes, la découverte de nouveaux thèmes d'action au fil des controverses qui jalonnent le processus de projet mais aussi l'accord intellectuel entre les acteurs, la constitution d'un cadre scientifique avec des valeurs et des normes partagées ;
- d'ordre organisationnel. Le projet favorise la constitution et le renforcement de structures d'action à son service, l'apport de compétences

professionnelles mais aussi et surtout la consolidation de réseaux d'acteurs dont les dispositions à coopérer sont entretenues par les imbrications produites

Tout se passe comme si, dans le projet, l'adhésion des acteurs au processus d'action était conditionnée par la mise en retrait de l'autorité politique, comme si une volonté politique ne pouvait s'imposer à des tiers qu'à condition que ces derniers aient au moins l'impression d'avoir participé à l'émergence de cette volonté et non pas de l'avoir subie. Il ne s'agit peut-être pas tant d'une abdication que d'un déplacement du politique. Le politique ne cherche pas d'abord à imposer le contenu de l'action publique mais à procurer l'encadrement institutionnel nécessaire à la régulation des interactions produites par le processus de projet

Une nouvelle grammaire du développement

SEGAS, Sébastien, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, Université Montesquieu, Bordeaux IV, Thèse de science politique, 17 décembre 2004, 495 p. + annexes.

BOLTANSKI, Luc, THEVENOT, Laurent, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 471 p.

Sébastien Segas (SEGAS, 2004) a appliqué sur le corpus de différents manuels consacrés aux pays, la grille de lecture proposée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot dans *De la justification*. Cette grille de lecture fournit un modèle applicable à tout système normatif qui, au nom de la poursuite d'un bien commun, fait peser un certain nombre de contraintes sur la mise en forme d'une action pour qu'elle apparaisse comme légitime. Chacun de ces systèmes, nous disent en substance Laurent Boltanski et Luc Thévenot, repose sur une série de classifications et de catégories qui exposent la structure formelle des relations sociales légitimes : chaque grammaire offre ainsi des répertoires de rôles (« *le répertoire des sujets* »), de dispositifs (le « *répertoire des objets et des dispositifs* ») et *in fine* d'actions et de relations (« *les relations naturelles entre les êtres* »). Ces relations sont hiérarchisées en fonction de leur contribution au bien commun, mesurée à l'aide d'un « principe supérieur commun ». Chaque grammaire identifie donc des « *grands* » et des « *petits* », la légitimité des « *grands* » venant précisément de leur capacité à faire des sacrifices (« *formules d'investissement* ») pour contribuer au bonheur des petits (« *rapport de grandeur* »). Ces grammaires définissent également un modèle idéal de cité (« *la figure harmonieuse de l'ordre naturel* ») ainsi qu'un type de dépérissement de la cité (« *la déchéance de la cité* »). Enfin, l'ensemble de cette structure formelle de relation est légitimé par un principe dont le fondement est en dehors du champ de ce qui est déterminé socialement. En effet, ces grammaires ne se présentent pas comme de simples conventions sociales, que la volonté des hommes pourrait réformer ou abolir, mais comme des principes naturels. Ainsi, chaque grammaire sociale s'appuie sur une définition de l'homme qui met en avant une ou plusieurs capacités « naturelles » : le postulat que constitue le principe supérieur commun est fondé par référence ou par analogie à une nature humaine (« *la dignité des personnes* »).

Dans la grammaire du développement que Sébastien Segas a analysée à partir d'une dizaine d'ouvrages et de guides méthodologiques édités par la DATAR et autres structures d'animation du développement local, le principe supérieur commun qui permet de juger et de comparer les actes et les hommes selon leur contribution au *Bien commun* est l'animation, c'est à dire la capacité à susciter la participation et le débat autour d'un projet transversal sur un territoire (un pays, un quartier, une communauté de communes ...). Ce principe permet en particulier d'établir une hiérarchie ou un ordre entre les personnes : le *grand* se caractérise ici par sa capacité à s'engager dans une démarche de projet où il

implique des partenaires entre lesquels il crée des échanges, le *grand* fait le pont entre des zones de compétences, des intérêts et des valeurs hétérogènes, sur le territoire et en dehors de celui-ci ; il est curieux, ouvert aux autres et au changement, ce qui implique qu'il doit renoncer à toute forme de conviction définitivement ancrée ainsi qu'à l'exercice de l'autorité. *A contrario* est *petit*, dans cette grammaire, celui qui reste passif, refuse le débat ou manque d'ouverture, de tolérance pour les idées et les intérêts des autres. Cependant le *grand* contribue au bien commun et à l'élévation des petits en intégrant les plus petits que lui dans le dialogue partenarial, en les écoutant, en les faisant participer à l'élaboration du projet (« *rapport de grandeur* »). De fait, un homme, un groupe n'existe que dans la mesure où il est associé au partenariat, reconnu comme partenaire.

Dans cette grammaire, les rapports légitimes entre les êtres s'inscrivent dans une logique réticulaire de partenariat : il s'agit d'établir des relations de confiance, de coordonner des compétences, de construire un consensus pour agir ensemble. La grammaire dessine également un répertoire des partenaires engagés dans la réflexion sur le projet, qui inclut à la fois des animateurs professionnels (tels les animateurs de pays), des experts, des élus locaux, ainsi que les personnes-ressources et les forces vives.

A ce répertoire des sujets, s'ajoute un répertoire d'objets et de dispositifs qui encadrent le débat tels les conseils de développement, les conseils de quartier ou encore qui signifient l'engagement réciproque des partenaires tels que les chartes et autres contrats.

Cependant quelle que soit la qualité des dispositifs, le partenariat est toujours menacé, dans cette grammaire par tout ce qui pourrait le rigidifier (le repli sur soi, communautaire ou identitaire, l'entrée dans une logique de gestion plutôt que de projet) empêchant l'intégration de nouvelles informations et de nouveaux partenaires (« *déchéance de la cité* »).

Enfin, la grammaire du développement appuie son universalité ou sa généralité sur une définition de la nature humaine : l'homme y est présenté comme un être naturellement tourné vers l'interaction, la découverte de soi dans le dialogue avec les autres.

BOLTANSKI, Luc,
 CHIAPPELO, Eve, *Le nouvel
 esprit du capitalisme*, Paris,
 Gallimard, 1999, 843 p

Sébastien Segas remarque que la « *grammaire du développement* » se réfère à une nouvelle cité en formation avec sa grammaire spécifique que l'on peut formuler à partir de la lecture de textes de *management* des années 1980 et 1990. Cette cité est analysée dans l'ouvrage *Le nouvel esprit du capitalisme*, de Luc Boltanski et Eve Chiapello. Cette cité baptisée « *cité par projet* » met en valeur l'activité de médiation

mise en œuvre dans la formation, l'entretien et le développement des réseaux, en lui donnant une valeur propre, indépendante des finalités poursuivies ou des qualités des individus ou des choses entre lesquelles la médiation s'effectue.

La valeur de référence (le *principe supérieur commun*) qui permet de mesurer la grandeur des personnes et des choses est l'activité, qui ne se confond pas avec le travail salarié. En fait « *l'activité vise à générer des projets ou à s'intégrer à des projets initiés par d'autres. Mais le projet n'ayant pas d'existence en dehors de la rencontre (puisque n'étant pas inscrit une fois pour toutes dans une institution ou dans un environnement, il se présente en action à faire, et non sous la forme de ce qui serait déjà là), l'activité par excellence consiste à s'insérer dans des réseaux et à les explorer pour rompre son isolement et avoir des chances de rencontre des personnes ou de frayer avec des choses dont le rapprochement est susceptible d'engendrer un projet* (BOLTANSKI, CHIAPELLO, 1999., p. 166) »

Le grand dans la logique de la cité n'est pas seulement celui qui excelle à mettre en valeur les ressources spécifiques attachées à un monde, mais aussi celui qui met les puissances dévoilées dans l'épreuve au service du bien commun. C'est dire que, dans la cité par projets, le *grand* n'est pas seulement celui qui sait s'engager, mais aussi celui qui est capable d'inciter les autres à s'engager et à participer au projet, de rendre désirable le fait de le suivre (BOLTANSKI, CHIAPELLO, 1999., p. 172) .

L'accès à l'état de grand (*formule d'investissement*) implique le renoncement au pouvoir sur les autres que peuvent donner une position dans une hiérarchie ou un statut. En effet, le grand ne dirige pas les autres. Il les écoute et s'adapte à eux.

Le *petit* est celui qui ne sait pas s'adapter. Cependant nul n'est condamné *a priori* à la bassesse. Tous les êtres sont animés par le désir, inscrit dans la nature humaine, de se lier, de s'associer à d'autres. Les *sujets* de cette cité ne sont estimés ainsi que dans leur capacité à se lier aux autres pour enrichir le projet. Les objets privilégiés (*répertoire des objets*) dans cette cité sont avant des instruments de connexion. Si la cité du projet a été formée pour décrire l'émergence depuis une quinzaine d'années d'une nouvelle forme de légitimation du capitalisme, Boltanski et Chiapello insistent sur sa plasticité et son extension à de nombreux domaines de la vie sociale. « *Tout peut accéder à la dignité du projet y compris les entreprises hostiles au capitalisme* (BOLTANSKI, CHIAPELLO, 1999, p. 167) ». Ainsi la grammaire du développement territorial s'inscrit dans la grammaire plus générale du projet, ce qui assure à l'action publique de développement une résonance cognitive dans de larges pans de la société.

La politique contractuelle : une action publique plus cohérente ?

BOUTET, Annabelle, sous la direction de FOUCHIER, Vincent, *La contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, DATAR, en collaboration avec le CDU –DGUHC, septembre 2003, 117 p

La procédure contractuelle est un des outils majeurs pour articuler les politiques nationales et les politiques des collectivités locales. Avec le niveau local, l'Etat propose des contrats dès la décennie 1970, en parallèle à ses objectifs d'aménagement du territoire. Mais c'est à partir des années 1980 et de la décentralisation que la procédure contractuelle prend son véritable essor, notamment autour des contrats de plan Etat-Région (BOUTET, 2003). Des contrats particuliers sont réalisés (les contrats de ville pour les quartiers difficile) puis, avec la loi Voynet, est créé un « *volet territorial des contrats de plan Etat-Région* » avec les contrats de pays et les contrats d'agglomération.

Le développement de la procédure contractuelle s'explique notamment par l'enchevêtrement des compétences entre les collectivités publiques, appelle au minimum une articulation entre les politiques poursuivies *via* la contractualisation.

Pour chacun des partenaires, le contrat a une ambition différente.

BROUANT, Jean-Philippe, « La contractualisation entre personnes publiques. L'exemple du contrat d'agglomération », *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine, Actes de séminaire*, PUCA, pp. 13-19.

Pour l'Etat, la formule contractuelle permet d'encadrer les actions locales. Mais l'Etat a une posture particulière parce qu'il est également contrôleur de la légalité. Aussi, les analyses sur la place de l'Etat dans le cadre de la contractualisation sont très diverses. Pour Brouant (BROUANT, 2000), le contrat est le symbole de la disparition de l'Etat, le vecteur de toutes les pressions, de tous les affrontements, bref d'une renaissance des féodalités. L'Etat néglige alors sa parole, à savoir la loi : l'adaptation des normes aux territoires que permet le contrat, conduit l'Etat à abandonner l'exigence du respect de la norme, ce qui est une démission essentielle. Pour Jean-Marie Pontier au contraire, la généralisation du contrat est un des moyens pour l'Etat de conserver son rôle puisque lorsque « *le législateur supprime la tutelle administrative (qui est surtout de l'ordre du symbolique), la tutelle financière (bien réelle, elle) et réduit la tutelle technique (d'autant plus efficace qu'elle n'était prévue par aucun texte de loi), l'autorité administrative centrale est bien obligée de trouver un autre moyen que les circulaires et instructions qui constituaient de véritables Fourches Caudines sous lesquelles, bon gré, mal gré, étaient obligées de passer les autorités locales. Le contrat, ou les relations de type contractuel, sont un substitut possible à la perte du pouvoir de tutelle ... la répartition des compétences entre les différentes collectivités, parce qu'elle est condamnée à demeurer complexe et qu'elle est marquée par l'enchevêtrement, appelle inéluctablement des accords* » (PONTIER, 1993).

PONTIER, Jean-Marie, « Contractualisation et planification », *Revue du droit public et de la science politique*, juin 1993, n° 3, pp. 641-694

Dans la négociation des contrats d'agglomération et de pays, le Conseil Régional

BOUTET, Annabelle, *L'aménagement régional par les conseils régionaux : étude des contrats d'agglomération en régions Centre et Bourgogne*, Thèse de doctorat en aménagement, Université de Tours, 2003, 584 p.

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « Contrats d'agglomération : un trésor est caché dedans », *Intercommunalités*, n° 88, 2005, p. 5

RICHER, Laurent, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *AJDA*, n° 19, 2003, p. 973-975.

a souvent un rôle réduit. Pour Annabelle Boutet « *le manque d'autorité, l'instabilité politique et les champs de compétence restreints empêchent le Conseil Régional de s'affirmer vis-à-vis de ses interlocuteurs. Son absence de légitimité à agir restreint ses ambitions* » (BOUTET, 2003, p. 336).

La passation d'un contrat fait d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération non seulement une instance de résolution des problèmes techniques, mais également une institution capable d'énoncer une stratégie territoriale. A travers la réalisation des contrats d'agglomération, les communautés d'agglomération et urbaines ne sont pas un opérateur comme les autres, mais acquièrent une double fonction de représentation globale du territoire et d'ensemblier d'agglomération. Cela se marque notamment par le fait que le contrat peut contenir des maîtrises d'ouvrage non communautaires (des maîtrises d'ouvrage communales ou assumées par d'autres établissements publics – organismes de logement social, chambres consulaires etc.). Les communautés urbaines et les communautés d'agglomérations obtiennent de fait, à la fois par les communes qu'elles réunissent et par leurs partenaires (Etat, Région, conseil général) une forme non pas de compétence au sens juridique du terme, mais de responsabilité territoriale généralisée (BEHAR, ESTEBE, 2005).

Mais, Laurent Richer voit des motifs de désillusion nés de la pratique des contrats :

- la fréquence des violations par l'Etat des accords qu'il conclut peut donner l'impression que le contrat dispense des espérances sans apporter de garanties ;
- la propagande constante autour de la préférence pour le contrat suscite la méfiance : n'y aurait-il pas démagogie et vaine agitation pour créer l'illusion de la démocrate administrative ?
- enfin, la multiplication des contrats crée la confusion.

Quelques pistes de recherche

Instruments de l'action publique et travail dans les collectivités locales

Les nouveaux instruments des politiques publiques (projet, contrat) ont également été pensés comme des leviers pour introduire de nouvelles méthodes de gestion au sein des collectivités. Comment ces méthodes, inspirées de celles qui sont en vogue dans le monde de l'entreprise (*management par projet*) sont-elles utilisées au sein des collectivités territoriales ?

Les outils de mise en cohérence des politiques publiques se multiplient. N'assiste-t-on pas à une « *concurrence des coordinations* » entre les multiples porteurs de projets transversaux ?

Analyse par les instruments et rôle des acteurs

L'analyse par les techniques de gouvernement permet de renouveler l'approche du jeu des acteurs. Comment la place des différents acteurs, notamment de l'Etat se reconfigure-t-elle ? Assiste-t-on à un retrait de l'Etat face aux territoires ou au contraire à une transformation de l'Etat qui vise à agir à distance pour orienter les actions des collectivités locales ?

Conclusion : vers un nouveau système territorial ?

Au terme de cette étude de la bibliographie, nous souhaiterions exposer une hypothèse : l'intercommunalité induit une transformation en profondeur du système territorial français en créant une nouvelle scène de régulation entre les injonctions du centre et les attentes locales. Dans un article désormais célèbre, Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig ont exposé les caractéristiques du système territorial français et montré comment une régulation croisée permettait aux notables et à l'administration locale de faire valoir leur point de vue auprès du centre. Dans ce fonctionnement territorial, Pierre Grémion remarque qu' « *entre les bureaucraties d'Etat et la population s'interpose une couche de représentation qui remplit une fonction décisive dans l'équilibre du système politico-administratif : les notables. Ce sont eux qui disposent de la représentativité légitime auprès de l'Administration, une représentativité constamment légitimée par cette dernière dans la mesure où elle ne peut se passer des ressources sociales qu'elles monopolisent pour la mise en œuvre de ses politiques...* » (GREMION, 2005, p. 54) ». Le cumul des mandats a ici une importance stratégique : il conditionne les possibilités de négociation dans les différents étages de l'administration d'Etat. Avec le cumul des mandats, représentation légitime et capacité d'assouplissement de la règle étatique vont de pair et se renforcent mutuellement.

Ce duo « *notables - Etat déconcentré* », dont les figures archétypales sont le maire et l'ingénieur subdivisionnaire des Ponts et Chaussées, a été mis à mal par la première décentralisation (première décentralisation, qui, rappelons-le, n'était pas fortement souhaitée par les notables). En effet, elle a considérablement renforcé le pouvoir des notables mais fortement amoindri celui des représentants de l'Etat. Le duo est devenu trop déséquilibré pour continuer à fonctionner.

Notre hypothèse est que les intercommunalités rassemblent en une seule instance les fonctions autrefois dévolues aux bureaucrates et aux notables : mise en œuvre des injonctions du centre mais prise en compte des réalités du terrain.

En effet, les intercommunalités ont deux rôles majeurs. Tout d'abord, elles ont la charge de fournir des services publics à un coût moindre grâce à des économies d'échelle : c'est le rôle premier qui s'est manifesté avec les Syndicats à Vocation Unique et Syndicats à Vocations Multiples puis les intercommunalités de gestion. Cette forme ancienne d'intercommunalité s'est renforcée avec la loi Chevènement mais il ne s'agit pas d'une innovation majeure (même si, nous l'avons vu, ce rôle n'était pas négligeable). Leur deuxième rôle, et c'est la grande innovation des lois Administration Territoriale de la République de 1992, puis Chevènement de 1999, est celui de devoir formuler un « *projet* » pour le territoire. Le législateur confère aux intercommunalités un

grand nombre d'outils de définition de politiques publiques. Dans le domaine du logement, l'intercommunalité doit définir des projets pour se prémunir d'un éventuel « égoïsme communal ». Dans le domaine des transports, le législateur charge les intercommunalités d'élaborer des plans de déplacements urbains puisque l'échelle communale est manifestement inadaptée. Enfin, la loi SRU fait du schéma de cohérence territoriale, un outil nécessairement intercommunal et souvent intercommunautaire pour planifier l'aménagement à l'échelle des aires urbaines.

Pourquoi avoir confié à ces structures intercommunales ce rôle de « *producteur* » de projets ? Il s'agit de faire émerger des projets à des échelles plus adaptées que celle des périmètres communaux. C'est évidemment le cas pour les transports comme pour l'urbanisme. Mais plus fondamentalement, on peut supposer qu'il s'agit d'une réaction face aux limites de la première décentralisation des années 1982-1983. Les transferts de compétence organisés par l'acte I de la décentralisation ont engendré de graves dysfonctionnements : concurrences territoriales pour le développement économique, exacerbation des politiques ségrégatives en matière d'habitat, coût élevé des services etc. Face à cette situation et en raison de l'émergence de problématiques qui « *en toute bonne logique* » auraient dû « *conduire à un renforcement du rôle de l'Etat* » (BEAUCIRE, 2002, p. 89), un retour de l'Etat a été tenté à de multiples reprises pour imposer une logique de long terme : retour de l'Etat dans l'aménagement du territoire avec les directives territoriales d'aménagement de la loi Pasqua de 1995, circulaires, notes et injonctions diverses aux préfets pour les transports, l'habitat etc.. Mais l'Etat déconcentré a des difficultés à imposer ses vues si ce n'est par une coproduction des projets avec les acteurs locaux (REIGNER 2002, CERTU, 2001) au cours de laquelle l'Etat a du mal à défendre son projet pour le territoire (BEHAR, ESTEBE, 1999).

Dans ces conditions, il a fallu recréer une instance capable de définir le long terme pour la gestion des territoires. Tout le monde semble avoir partagé le souci de rendre le territoire gouvernable, de hisser le pays institutionnel à hauteur géographique et politique du « pays réel », en tenant compte de la nouvelle donne territoriale : le rural se distingue de moins en moins de l'urbain et celui-ci a débordé des frontières de la ville. Les intercommunalités se sont donc vu conférer les pouvoirs de transmetteur et amortisseur des injonctions du pouvoir central qui étaient dévolus au duo formé par l'administration déconcentrée de l'Etat et les notables dans le cadre du « *jacobinisme apprivoisé* » décrit par Pierre Grémion avant l'acte I de la décentralisation.

Pour jouer ce rôle, les intercommunalités disposent d'un outil, la démarche de projet ; d'une entrée directe auprès des administrations centrales grâce aux cumuls des mandats et d'un rapport immédiat au niveau communal grâce au système d'élection au second degré ; enfin, elles disposent d'une structure administrative et technique adéquate.

Les intercommunalités sont chargées de mettre en œuvre tout un ensemble de procédures dont l'objectif n'est pas défini *a priori* mais qui obéissent elles-mêmes à un certain nombre de principes voulus par le législateur : le développement durable, la mixité sociale, la priorité aux transports en commun etc. Ces multiples projets à mettre en œuvre par les intercommunalités ne reposent pas sur des projets établis par entre élus, fonctionnaires et experts comme au temps des schémas directeurs par exemple. Leur mise en œuvre est considérée « *comme une activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources de ce territoire pour une mobilisation large d'acteurs* (PINSON, 2005) ». Aussi, la démarche de projet suppose-t-elle la négociation de principes suffisamment imprécis pour pouvoir être adaptés aux configurations locales

Institutionnellement, le cumul des mandats ainsi que l'existence de nombreuses associations d'élus (notamment l'Assemblée des Communautés de France) offre aux élus intercommunaux de puissants relais auprès du législateur et des administrations centrales pour orienter les politiques nationales. De plus, les instances intercommunales sont le lieu idéal pour les débats relatifs à la transcription des injonctions nationales à l'échelle locale : l'intercommunalité n'est pas trop près du terrain pour rentrer dans un marchandage interpersonnel, l'intercommunalité n'est pas trop loin du terrain pour en oublier les particularités, les habitudes et les usages. Pour ce contact avec le « terrain », l'élection au second degré assure que tous les élus intercommunaux sont également des élus communaux.

Pour mener leur politique, les structures intercommunales peuvent s'appuyer sur un vivier de cadres dont les compétences et les méthodes de travail bousculent parfois les structures communales. Ces cadres partagent souvent un certain nombre des valeurs promues par les textes législatifs : ce sont les nouveaux fonctionnaires modernisateurs, plus souvent politisés, plus souvent issus des formations généralistes de l'université (droit et urbanisme) que des grandes écoles ou des IEP. Ces nouveaux cadres « généralistes » sont le pivot du nouveau système territorial, comme l'ingénieur des Ponts et Chaussées était un élément essentiel du système de la régulation croisée.

Les intercommunalités ont un rôle d'énonciation des politiques publiques territoriales. Aussi, pour le législateur, la création de ces structures supra-communales permet-elle à l'Etat de gouverner à distance pour imposer aux communes un certain nombre d'orientations qu'il ne saurait imposer directement par ses services centraux ou déconcentrés. La création des intercommunalités participe à une reconfiguration de l'Etat, au travers de laquelle il ne cherche plus à agir directement sur le territoire mais à coordonner et à orienter les stratégies librement consenties par les acteurs locaux (EPSTEIN, 2005).

Ce système marque un décentrement majeur par rapport au système décrit par Thoenig et Crozier dans leur article de 1975 : d'un système territorial basé sur le rural, on passe à un système où ce sont les villes (communautés d'agglomération, communauté urbaine) qui dominent. Aussi, dans sa dynamique, ce nouveau système territorial est-il menacé :

- par son incapacité à porter des projets autres que consensuels. Une des solutions serait certes l'élection au suffrage universel direct des communautés pour leur conférer un fonctionnement conforme à la règle majoritaire. Mais le risque serait de voir disparaître ce lien privilégié avec les maires se distendre. La difficulté du système est que la régulation ne peut se faire que dans les coulisses mais que, dans les coulisses, aucune instance n'est suffisamment puissante pour faire valoir son point de vue ;
- par son fonctionnement centré sur les grandes agglomérations, puisque les petites communautés de communes rurales ou périurbaines sont dans l'incapacité de jouer leur rôle de régulation. L'ingénierie communautaire est peu développée. De plus, le législateur confère moins de compétences « politiques » aux communautés de communes qu'aux autres types de communautés. Le système territorial hérité, comprenant un dialogue avec les services déconcentrés de l'Etat et le recours au Conseil général, se trouve donc toujours vivace pour ces territoires et pourrait expliquer, en grande partie, l'inertie institutionnelle (FRIEDBERG, 2003).

En France, comme dans la plupart des pays européens, la décentralisation a fait descendre le niveau des décisions au plus près des réalités : les acteurs locaux sont invités à s'entendre pour agir. L'Etat se contente de définir les règles du jeu et d'orienter l'action sans la déterminer par avance afin de « responsabiliser » les acteurs locaux. La relance de l'intercommunalité permet à l'Etat d'agir à distance : les structures intercommunales sont des institutions adaptées pour débattre des incitations étatiques et élaborer des projets locaux selon des systèmes d'avantages, de financements ou de privation élaborés par l'Etat.

Bibliographie générale

ABELES, Marc, « Du bon usage du localisme en France », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 58-66.

ACADIE, *Evaluation des contrats d'agglomération*, Rapport pour la DIACT, avril 2006.

BACHELET, Franck, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 99, 2005, pp. 119-125.

BAFFERT, Philippe, PHEMOLANT, Brigitte, « Une nouvelle approche des questions de densité urbaine », *BJDU*, 6/2000, pp. 374-377.

BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel (éd.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Logiques politiques, 2001, 310 p.

BARBE, Catherine, « La genèse de la loi SRU », in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Dalloz, volume n° 5, 2001, pp. 25-36

BEAUCIRE, Francis, « Quand trois lois de décentralisation conduisent, en bonne logique, au renforcement du rôle de l'Etat » in CERTU, CODIRDU, *Lois Voynet, Chevènement, SRU*, 2002, pp.89-98.

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « L'Etat peut-il encore avoir un projet pour le territoire ? », *Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999, pp. 80-91.

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « Contrats d'agglomération : un trésor est caché dedans », *Intercommunalités*, n° 88, 2005, p. 5

BENCHENDIK, François, « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA*, n° 21, décembre 2002, pp. 1327-1331.

BENOIT, Cécile, *Le SCOT, schéma de cohérence territoriale : du schéma directeur au SCOT, périmètre, élaboration et gestion*, Editions du Moniteur, 2002, 204 p.

BERSANI, Catherine, « Les DTA ou le retour de l'Etat gendarme » *Etudes foncières*, n° 83, été 1999, pp. 8-15.

BOINO, Paul, « Les chemins sinueux d'une gouvernance métropolitaine », in JAILLET, Marie-Christine, *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2006.

BOINO, Paul, *Les services publics culturels au risque de la métropolisation, le cas de l'agglomération lyonnaise*, Rapport pour le PUCA, mars 2006.

BORRAZ, Olivier, JOHN, Peter, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 28, Mars 2004, pp. 107-120.

BOUTET, Annabelle, *L'aménagement régional par les conseils régionaux : étude des contrats d'agglomération en régions Centre et Bourgogne*, Thèse de doctorat en aménagement, Université de Tours, 2003, 584 p.

BOUTET, Annabelle, sous la direction de FOUCHIER, Vincent, *La contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, DATAR, en collaboration avec le CDU - DGUHC, septembre 2003, 117 p.

BRENNER, Neil, "Globalisation as reterritorialisation. The re-scaling of Urban Governance in European Union", *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, 1999, pp. 431-451.

BRISSON, Jean-François, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *AJDA*, 24 mars 2003, p. 529-539.

BROUANT, Jean-Philippe, « La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, p. 93-101.

BROUANT, Jean-Philippe, JACQUOT, Henri, JEGOUZO, Yves, *Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999 : renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ?*, Cahiers du GRIDAUH, Série Aménagement du territoire, n° 7, 2002, 157 p.

BROUANT, Jean-Philippe, LE BRETON, Jean-Pierre (dir.), *Trente ans d'intercommunalités dans les villes nouvelles, enquête sur la législation et les pratiques*, Cahiers du Gridauh, n° 13, 2005, 128 p.

CAMAGNO, Roberti, GIBELLI, Maria Cristina, *Développement urbain durable : quatre métropoles européennes à l'épreuve*, Paris, L'Aube, La Tour d'Aigues, 1997, 174 p.

CANTAL-DUPART, Michel, *La question de l'urbanisme ou la ville de droit, Rapport sur l'état de l'urbanisme en France en 2001*, Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement, Secrétariat d'Etat au logement, 2002, 132 p.

CERTU, CODIRDU, *Lois Voynet, Chevènement, SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, 2002, 203 p.

CERTU, *La forme des villes, caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*, Lavoisier Industrie, Lyon, CERTU, 2000, 178 p.

CERTU, *Vers un nouveau positionnement de l'Etat local ? L'exemple des DTA, diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs*, 2001, Lyon, 95 p.

CHARMES, Eric, *Les tissus périurbains français face à la menace des « gated communities »*, Rapport pour le PUCA, juin 2003, 224 p.

CHAUVIN, Francis, « Les préfets face à l'acte II de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 103-109.

COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, 369 p.

CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes, le cas du système de décision politico-administratif en France », *Revue française de sociologie*, Vol. XVI, 1975, pp. 3-32.

DEGOFFE, Michel, « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *AJDA*, n° 3/2005, pp. 133-139

DEGOFFE, Michel, « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », *AJDA*, 1999, n° 11/1999, pp. 911-919.

DEMAYE, Patricia, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, Thèse pour le doctorat de droit public, Université de Picardie, 2000, 677 p.

DEMAZIERE, Christophe, *Politiques locales d'aménagement et de développement, services et centralité : analyse de trois agglomérations françaises (Tours, Orléans, Nantes)*, Rapport pour le PUCA, université de Tours, MSH Villes et Territoires, juin 2002, 272 p.

DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine, 1943-1997*, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.

DESJARDINS, Xavier, « Produire une ville compacte ? L'exemple de l'aire urbaine caennaise », in JAILLET, Marie-Christine (dir.), *La construction politique des agglomérations*, Editions du PUCA, 2006.

DESJARDINS, Xavier, « Gouverner la ville diffuse », *Actes du colloque des 3 et 4 février 2006 sur les intercommunalités de Rennes*, à paraître.

DONZELOT, Jacques, ESTEBE, Philippe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit, 1994, 238 p.

DONZELOT, Jacques, MEVEL, Catherine et WYVEKENS, Anne, *Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Le Seuil, La couleur des idées, 2003, 362 p.

DRIANT, Jean-claude, « La loi du 13 août 2004. La géographie complexe de la délégation des aides à la pierre », *Etudes foncières*, n° 111, septembre octobre 2004, pp. 16-20.

DUPUY, Gabriel, « Cities and Automobile Dependence revisité : les contrariétés de la densité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 2002, pp. 141-156.

EPSTEIN, Renaud, KIRSZBAUM, Thomas, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », in *La compétitivité de la France, Regards sur l'actualité*, n° 292, La Documentation française, juin juillet 2003, pp. 63-73.

EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoire », *Esprit*, novembre 2005, pp 96 - 111.

ESTEBE, Philippe, KIRSZBAUM, Thomas, « L'intercommunalité, entre optimum territorial et pouvoir local, lecture de la littérature récente », in DGUHC, *Synthèse sur la connaissance des territoires urbains*, 1999, pp. 121-168.

ESTEBE, Philippe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville, 1982-1999*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2004, 264 p.

ESTEBE, Philippe, « Le périurbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », *Pouvoirs Locaux, Les Cahiers de la décentralisation*, n° 56, mars-avril 2003, pp. 30-34.

ESTEBE, Philippe, TALANDIER, Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, octobre 2005, 114 p.

FIALAIRE, Jacques, « La loi organique relative à l'expérimentation des collectivités locales : entre classicisme juridique et nouveau droit managérial », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 47-52.

FISCHEL, William, A., "An Economic History of Zoning and an Cure for its Exclusionary Effects", *Urban Studies*, vol. 41, n° 2, pp. 317-340, février 2004

FORTIER, Mélanie, *Territoire et convention, la construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003)*, Thèse de géographie, sous la direction de Michel LUSSAULT, 2003, 401 p.

FOUCHIER, Vincent, *Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays*, 2001 Plus, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1999, 59 p.

FRIEDBERG, Ehrard, « Le carcan de l'inertie institutionnelle », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 44-46.

GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1999, 233 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, NOVARINA, Gilles, (dir.), *Politiques publiques et négociation, multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, CNRS, Coll. Pir Villes, 1997, 174 p.

GEINDRE, François (dir.), *Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique*, rapport du groupe *Villes*, présidé par François GEINDRE, préparation du XIème plan, La Documentation française, 1993, 238 p.

GEPPERT, Anne, « L'aménagement du territoire dans l'acte II, clarifier les rôles et les financements », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 83-87.

GILBERT, Guy, « Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence », in Marcou, Gérard, De Bruycker, Philippe (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 83-89.

GOHIN, Olivier, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *AJDA*, n°11/2003, 24 mars 2003, pp. 522-528.

GOZE, Maurice, « La loi SRU, composante de la réforme territoriale », in *Les débats sur la ville*, n° 4, Bordeaux, Editions Confluence / Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, 2002, pp. 15-38.

GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976, 477 p.

GREMION, Pierre, *Modernisation et progressisme, La fin d'une époque, 1968-1981*, recueil d'articles, Editions Esprit, 2005, 260 p.

GROUD, Hervé, « L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement », *AJDA*, n° 12, 20 décembre 2000, pp. 967-976.

GUERANGER, David, « L'impensé de la réforme intercommunale : la mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, 2004, pp. 461-472.

GUERANGUER, David, « Loi Chevènement et leadership politique d'agglomération : le cas chambérien », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 100, octobre-décembre 2001, pp. 10-16.

GUERANGUER, David, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité, l'exemple de la loi ATR », *Politiques et management public*, volume 18, n° 3, septembre 2000, pp. 121-134.

GUICHARD, Olivier, *Vivre ensemble*, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, La Documentation française, 1976, 431 p.

GUIGOU, Jean-Louis *et alii*, *L'aménagement du territoire*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2001, 253 p.

GUIHEUX, Gilles, « La loi organique relative au référendum local : une avancée en trompe-l'œil », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 58-60.

HELLUIN, Jean-Jacques, « Les effets de la règle des 15 kilomètres sur la maîtrise de l'étalement urbain », *Etudes foncières*, n° 120, mars-avril 2006, pp. 27-31.

HERNANDEZ, Frédérique, *Le processus de planification des transports urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse d'aménagement de l'espace et d'urbanisme, Institut d'aménagement régional, Université d'Aix-Marseille III, décembre 2003, 351 p.

HERTZOG, Robert, SIAT, Guy, « L'accompagnement financier de la nouvelle intercommunalité », in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 91-106.

HOCRETEIRE, Patrick, « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Droit administratif*, Editions du Juris-Classeur, février 2001, pp. 4 - 6.

JACQUOT, Henry, LEBRETON, Jean-Pierre « La refonte de la planification territoriale », *AJDA*, 2001, n°1, pp. 27-40.

JEGOUZO, Yves, « La loi Solidarité et renouvellement urbains : présentation générale », *AJDA*, 2001, n° 1, pp. 9-17.

JEGOUZO, Yves, « Les dispositions relatives à l'urbanisme de la loi du 2 juillet 2003 », *AJDA*, 2003, n° 30/2003, pp. 1607-1614.

KAUFMANN, Vincent, JEMELIN, Christophe, « Articulation transports et urbanisme : quelles marges de manœuvre ? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 176, juin 2003, pp. 329-339.

LE GALES, Patrick, *Le retour des villes européennes*, Presses de Science Po, 2003, 454 p.

LE GALES, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, 46-1, pp. 57-95.

LE LIDEC, Patrick, « Le processus de mise à l'agenda de l'acte II », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 30-36

LE SAOUT, Rémi, « L'intercommunalité : un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, juin 2000, pp. 439-461.

LE SAOUT, Rémi, *Le transfert de personnels des communes vers les établissements de coopération intercommunale*, Centre nantais de sociologie, Rapport présenté dans le cadre de l'ACI Travail, mars 2003, 117 p.

LE SAOUT, Rémi, « Intercommunalité et démocratie », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 67-73.

LE SAOUT, Rémi, MADORE, François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 224 p.

LE SAOUT, Rémy, « Intercommunalité et réorganisation des services urbains, la collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 99, décembre 2005.

LERIQUE, Florence, « Mixité sociale du logement, un pouvoir de sanction du préfet, controversé, censuré, puis discrètement rétabli », *Etudes Foncières*, n° 98, juillet et août 2002, pp. 17-21.

LEVY, Jacques, « Gouverner la ville », in *Le Tournant Géographique*, Belin, 1999, pp. 251-268.

LEVY, Jacques, « Où est la ville dans l'espace des réformes ? », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 74-76.

LORRAIN, Dominique, « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre 1998, pp. 85-92.

MANGIN, David, *Infrastructures et formes de la ville contemporaines*, La ville franchisée, Paris, Ed. la Villette, Lyon, Certu, 2004, 398 p.

MARCOU, Gérard, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 9 -87.

MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe, *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, 659 p.

MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1997, 428 p.

MARCOU, Gérard, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 9 -87.

MASSOT, Marie-Hélène, ORFEUIL, Jean-Pierre, « La mobilité, une alternative à la densification des centres », *Annales de la recherche urbaine*, 1995, pp. 23-31.

MAURIN, Eric, *Le ghetto français : enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, La République des idées, Paris, 2004, 96 p.

MENERAULT, Philippe, « Pour des approches géographiques de l'intercommunalité : une application aux transports urbains », *Annales de géographie*, n° 579, 1994, pp. 491-506.

MENERAULT, Philippe, « Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement-transport », *Transports urbains*, n° 78, janvier-mars 1993, pp. 21-24

MENERAULT, Philippe, GALLEZ, Caroline (dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport pour le PREDIT, 2005, 277 p.

MENERAULT, Philippe, GALLEZ, Caroline (dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport pour le PREDIT, 2005, 277 p.

MESNARD, André-Hubert, « Aménagement du territoire et planification urbaine – quelle cohérence ? », *Etudes foncières*, n°108, mars-avril 2004, pp. 21-22.

MOLINER, Marianne, « L'intégration des transports dans les documents d'urbanisme », *Etudes foncières*, n° 103, mai juin 2003, p. 16-20

NEGRIER, Emmanuel, « Les variables locales de l'intercommunalité », *Pouvoirs locaux*, n° 52, mars 2002, pp. 29-30

NEGRIER, Emmanuel, « L'agglomération change-t-elle la politique ? Une application aux politiques culturelles ? », in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp. 129-143

NEGRIER, Emmanuel, *La question métropolitaine*, Presses universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

NOVARINA, Gilles, « De la gestion des grandes voiries à la planification des déplacements urbains, systèmes d'acteurs et politiques publiques dans l'agglomération grenobloise », *Flux*, n° 46, octobre décembre 2001, pp. 47-60.

OFFNER, Jean-Marc avec MENERAULT, Philippe et SACHET, Sophie, « Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », in *Annuaire 2002 des collectivités locales*, CNRS, 2002, pp. 169-183

OFFNER, Jean-Marc, « Plans de déplacements urbains : bilan controversé », *Pouvoirs locaux*, n°53, juin 2002, pp. 47-49.

OHNET, Jean-Marc, « Les ambitions contrariées de l'Acte II », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 3-5

OFFNER, Jean-Marc, *Les plans de déplacements urbains*, La documentation française, 2006, 92 p.

OZOUF-MARIGNIER, Marie-Vic, *La formation des départements, la représentation du territoire à la fin du 18^{ème} siècle*, Edition de l'école des hautes études en sciences sociales, 1988, 363 p.

PASQUIER, Romain, « Les régions dans la nouvelle étape de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 69-73.

PINSON, Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES, Pierre, et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, pp. 199-233.

PONTIER, Jean-Marie, « Contractualisation et planification », *Revue du droit public et de la science politique*, juin 1993, n° 3, pp. 641-694.

PONTIER, Jean-Marie, « Les nouvelles compétences de la région », *AJDA*, 36/2004, 25 octobre 2004, pp. 1968-1977.

PORTIER, Nicolas, « Les gagnants et les perdants de l'acte II », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, p. 62-68

PORTIER, Nicolas, « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », *AJDA*, n° 3/2005, pp. 140-143

PRIET, François, « Intercommunalités et urbanisme après la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 89-106.

RANGEON, François, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? » in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe, *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp.9-23.

REIGNER, Hélène, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2002, 251 p.

REMOND, Bruno, « En Panne ! », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 24-29

RICHER, Laurent, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *AJDA*, n° 19, 2003, pp. 973-975.

SARKISSIAN, Wendy, "The Idea of Social Mix in Town Planning : An Historical Review", *Urban Studies*, 1976, Vol. 13, pp. 231-246.

SEGAS, Sébastien, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, Université Montesquieu, Bordeaux IV, Thèse de science politique, 17 décembre 2004, 495 p. + annexes.

SEMMOUD, Nora, « Mixité fonctionnelle à défaut de mixité sociale ? », *Annales de géographie*, n° 640, novembre décembre 2004, pp. 612-625.

SOLER-COUTEAUX, Pierre, « L'ardente obligation du schéma de cohérence territoriale », *AJDA*, n° 29/2003, septembre 2003, pp. 1528-1534.

STONE, Clarence Nathan., *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989, 314 p.

STONE, Clarence, Nathan, "Urban Regimes and The Capacity to Govern : a Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, JAI Press, janvier 1993

SWYNGEDOUW, Erik, "Governance Innovation and the Citizen : the Janus Face of Governance-beyond-the-State", *Urban Studies*, vol. 42, n°11, octobre 2005, p. 1991-2006.

TENZER, Nicolas, « L'Etat garant ou l'impensé de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 77-82.

TESSON, Frédéric, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires », *Annales de géographie*, 2006, n° 648, pp. 197-216.

TIÉBOUT, Charles « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, 1956, pp. 416-424

TREMEAU, Jérôme, « Les apports du décret Urbanisme et Habitat aux nouveaux documents d'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n° 5/2004, pp. 326-333.

VERPEAUX, Michel, « La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », *AJDA*, n° 36/2004, pp. 1960-1967.

WACHTER, Serge, *L'aménagement durable : défis et politiques*, Editions de l'Aube, DATAR, 2002, 195 p.

WIEL, Marc, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Architecture + Recherches, Mardaga, Sprimont, 1999, 149 p.

WIEL, Marc, *Stratégies et planifications urbaines, analyse de la mise en œuvre de la loi SRU dans le contexte des lois Voynet et Chevènement*, Paris, Institut des villes, août 2002, 154 p.

WIEL, Marc, « La loi SRU deviendra-t-elle celle du dialogue entre les territoires ? », *Pouvoirs Locaux, Cahiers de la décentralisation*, n° 56, mars 2003, pp. 3-4.

WILLIAMS, Katie, BURTON, Elizabeth, JENKS, Mike, *Achieving sustainable Urban Form*, Londres, Spon Press, 2000, XII-388 p.

ZITOUNI, Françoise, « La mesure de la mixité dans les politiques urbaines », *AJDA*, n° 34, 13 octobre 2003, pp. 1807-1812.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère
de l'Emploi,
de la Cohésion
sociale et
du Logement

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme et
de la Mer

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 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 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 finalisée autour de plusieurs programmes : La ville pour tous | Se loger, habiter | L'Europe et la recherche urbaine | Organiser les territoires | Le renouvellement urbain | Le futur de l'habitat | Innover pour construire durable | Énergie dans le bâtiment : PREBAT, et d'ateliers thématiques assurant des transversalités entre programmes sous forme de rencontres entre chercheurs et acteurs, décideurs publics ou représentants des milieux professionnels, ainsi que des programmes d'appui :

- actions régionales pour lesquelles le PUCA a suscité l'émergence de pôles régionaux d'échange sur le développement et l'aménagement des territoires
- actions internationales dont European, programme européen de concours d'idées entre jeunes architectes
- actions vers les professionnels
- actions de valorisation et de diffusion-communication des résultats de ses travaux.

plan urbanisme construction architecture

► Sociétés urbaines et habitat

La ville pour tous

Cultures urbaines et espaces publics

Défis de la citoyenneté urbaine

Emploi, insertion, discriminations

Mobilités et territoires urbains

Polarisation sociale de l'urbain et services publics

Rénovation urbaine et mixité sociale

Se loger, habiter

Accès au logement

Habitat et vie urbaine

Patrimoine et retraites

Socio-économie de l'habitat

Trajectoires résidentielles

L'Europe et la recherche urbaine

► Territoires et aménagement

Organiser les territoires

Organisation de l'espace urbain
et dynamiques économiques

Politiques territoriales et développement durable

Plate-forme internationale d'échanges
sur les territoires

Ville et aménagement

Le renouvellement urbain

Démolition et recomposition des quartiers

Insécurité et violences urbaines

Renouvellement urbain et environnement

Rénovation urbaine et stationnement

► Villes et architecture

Le futur de l'habitat

Activités d'experts et coopérations
interprofessionnelles

Concevoir pour l'existant

Échelle et temporalités des projets urbains

Futur de l'habitat

Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité

Innovations urbaines

Maison individuelle, architecture, urbanité

Métiers de la maîtrise d'ouvrage
et de la maîtrise d'œuvre

Quartiers durables

► Technologies et construction

Innover pour construire durable

Chantiers rapides CQFD

Nouvelles technologies et construction

Observatoire de la démarche HQE

Palmarès de l'innovation

Villa urbaine durable

Énergie dans le bâtiment : PREBAT

Bâtiment 2010

L'INTERCOMMUNALITE EN DEBAT

Cycle de séminaires

2006-07

L'INTERCOMMUNALITE EN DEBAT

Cycle de séminaires

Présentation générale

La question de la construction politique des agglomérations est devenue -ou redevenue- d'actualité dans la plupart des pays développés. Les dynamiques économiques et sociales ont généré en effet, la formation de vastes aires urbanisées qui débordent de toutes parts les limites des collectivités locales. Face à ce désajustement croissant, et plus globalement aux problèmes que posent la métropolisation, les réponses ont été pour le moins variées. Le Québec a tenté par exemple d'imposer une fusion des communes tandis que la région de Stuttgart en Allemagne a préféré constituer un nouvel échelon de collectivité locale, la Verband Region Stuttgart. La France a choisi pour sa part, une voie médiane, celle du compromis entre l'attachement supposé des français au périmètre communal, les nécessités d'efficacité de la puissance publique et les constats opérés quant à la mobilité des personnes et des activités. Les lois Chevènement, Voynet et SRU ont ainsi été votées à quelques mois d'intervalle pour relancer les coopérations intercommunales. La première a plus particulièrement visé à relancer les structures de coopération intercommunale, la seconde à organiser la contractualisation verticale autour de projets territoriaux, la dernière enfin à relancer une planification territoriale globale. A travers ce triptyque, le législateur a tenté d'apporter une réponse globale aux problèmes d'efficacité de l'action publique (économies d'échelles), de démocratie locale (adéquation des périmètres aux « pratiques réelles » des individus, des ménages et des entreprises, mise en place de dispositifs participatifs), et de solidarités sociales et territoriales (lutte contre l'apartheid social et les iniquités fiscales territoriales notamment).

Six ans plus tard, un premier bilan quantitatif a été réalisé. Au 1er janvier 2005, 267 contrats de pays et 113 contrats d'agglomérations avaient été signés ou étaient en cours de signature dans le cadre de la loi Voynet. Dans celui de la loi Chevènement, 2519 communautés urbaines, d'agglomération et de communes étaient formées. Côté planification enfin, alors qu'il n'existait auparavant que 113 schémas directeurs approuvés, 177 nouveaux SCOT étaient initiés et 41 schémas directeurs en cours de transformation en SCOT. Somme toute, l'essentiel de la population française et du territoire national est aujourd'hui couvert par des dispositifs de coopération intercommunale.

Le succès semble patent. Il pose cependant question. Le contexte socio-économique actuel en effet, n'est pas radicalement différent de ce qu'il était avant la promulgation de ces lois. Certaines mesures prévues au tournant des années 2000 pour inciter les communes à rejoindre des établissements de coopération intercommunale existaient déjà⁽¹⁾ (possibilité d'intégration forcée dans un EPCI et dotation globale de fonctionnement bonifiée pour les EPCI à fiscalité propre prévu par la loi ATR de 1992 par exemple). Il y a lieu dès lors de se demander pourquoi les communes se sont engagées dans des dispositifs qu'elles refusaient naguère, du moins pour la plupart

? Cette première question amène de facto à s'interroger quant à la réalité, la nature, la portée des coopérations intercommunales mises en œuvre. En quoi et jusqu'où ces coopérations correspondent aux perspectives tracées par le législateur ? Au-delà du strict bilan quantitatif, le succès apparent de l'intercommunalité à la française a-t-il permis de répondre aux problèmes de gouvernementalité territoriale ?

Autour de ce questionnement, un cycle de cinq séminaires est organisé de septembre 2006 à juin 2007 à la demande du PUCA (Ministère de l'Équipement). Ils seront organisés en alternance à Lyon et à Paris à partir de l'intervention de chercheurs ayant analysé les effets de ces lois sur la construction politique des agglomérations. Un grand témoin qui pourra être un praticien concerné par la mise en œuvre de ces lois, ou un scientifique ayant des connaissances historiques ou sur des situations étrangères par exemple, permettra par ailleurs de décaler ou de réinterroger différemment la problématique abordée. Chaque séminaire donnera lieu à une synthèse écrite des débats.

Séance 1 : La fabrique des territoires

Le premier séminaire portera sur la question des périmètres : à quoi correspondent les différentes mailles territoriales créées ? Quelles sont leurs finalités ? Peut-on opérer une catégorisation ? Ces nouveaux périmètres ont-ils permis et dans quelle condition d'établir une relative adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels ? Était-ce du reste l'ambition première du législateur ? A quels arrangements territoriaux ont-ils donné naissance et selon quelles logiques ont-ils été formés ? Entre SCOT, pays et EPCI, mais aussi maille départementale, régionale et nationale héritée, à quelle juxtaposition, superposition, encastrement ont-ils donné lieu ? Quel est l'état de la couverture du territoire par l'intercommunalité ? Quelles sont les zones ou les types de territoires mieux couverts et pourquoi ?...

Séance 2 : La structuration des EPCI et le transfert des compétences

Le deuxième séminaire sera consacré à la question du transfert de compétences du niveau communal à l'échelon intercommunal et à travers cela sur les équilibres qui s'instaurent entre communes et communautés : comment se négocient le transfert de compétences ? Quel contenu est donné à la notion d'intérêt communautaire ? Comment se combinent (et quels sont les types) les compétences transférées, les compétences déléguées (par exemple l'habitat) et les compétences effectivement exercées ? Comment s'opèrent les transferts de personnels ? Comment les nouvelles intercommunalités trouvent-elles un équilibre entre la mise en œuvre des politiques et des normes nationales et communautaires (en matière d'habitat, d'assainissement, de déchets, etc.) et la négociation avec les communes adhérentes ?

Séance 3 : La gouvernementalité territoriale

Le troisième séminaire interrogera les modes de gouvernance mis en place : Quelles sont les formes de régulation de ces coopérations intercommunales ? Est-on dans une logique de supra communalité, une logique fédérative, ou dans une logique

intercommunale ? Quel rôle l'intercommunalité joue-t-elle vis-à-vis des autres échelons (département, région, Etat, Europe) ? En quoi et jusqu'où ces nouveaux dispositifs permettent-ils la constitution d'un leadership territorial ? Favorisent-ils l'émergence d'un territoire supracommunal comme cadre cognitif à travers lequel et vis-à-vis duquel l'action publique locale est pensée et menée ?

Séance 4 : La solidarité en question

Le quatrième séminaire traitera de la question de la solidarité mise en œuvre par ces intercommunalités à la fois au plan fiscal et social. Quelles sont les formes de solidarité promues ou permises par la géographie même de ces nouvelles intercommunalités ? Comment s'opère le partage de la fiscalité entre communes et communautés ? Est-il pertinent et efficace ? Comment s'ajustent les transferts de compétences et de ressources ? Jusqu'où et en quoi la solidarité territoriale entre communes centres et périphériques, riches et pauvres promues par ces intercommunalités renforce-t-elle ou s'accompagne-t-elle d'une solidarité sociale ?

Séance 5 : Démocratie et intercommunalité

Le dernier séminaire portera sur les rapports entre intercommunalité et citoyens : à travers mais aussi au delà des dispositifs formels de prise en compte des populations, de quelle manière, qui et jusqu'où sont pris en compte par les intercommunalités ? Quelles réalités sociologiques et politiques recouvrent les termes de démocratie de proximité ou encore locale ?

Première séance

La fabrique des territoires

Jeudi 9 novembre 2006

Présentation du séminaire

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.

Introduction

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.

Le succès ambigu de l'intercommunalité

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^{er} 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 ?

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* ».

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 ?

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 ?

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 un système de coopération intercommunale 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 intercommunale 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.

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 fonctionnement des regroupements de communes.

Ainsi, Marc BONNEVILLE souligne que l'intercommunalité et les structures intercommunales 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 intercommunales.

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 ?

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 que 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 intercommunalités.

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.

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 jouer 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.

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.

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

Séance 2

Structuration des EPCI et transfert de compétences

9 décembre 2006

Introduction

Paul BOINO introduit cette journée. 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.

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.

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.

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 valeurs 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.

Conclusion

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

Séance 3

L'intercommunalité entre nouvelle gouvernance et nouvelle gouvernamentalité des territoires.

25 Janvier 2007

Introduction

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.

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.

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.

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 (Voinet, 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 ?

La régulation effective au sein des intercommunalités : action consensuelle et représentation politique.

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.

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.

Nouvelle architecture institutionnelle, nouveaux objectifs et répartition des rôles :

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

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 « 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 cette 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 instauraient une scène de négociation permanente.

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 faisaient 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.

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 1999-2000 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.

Séance 4

Les régimes de solidarité

25 mars 2007

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.

Une redistribution à rebours ?

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.

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^{er} 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).

D'une part, la fragmentation des aires urbaines en plusieurs EPCI ¹ 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 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

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

plus inégalitaire : la fragmentation territoriale², la réforme de la base taxe professionnelle³ et les stratégies des élus⁴ (Paul Boino).

Partager ... oui mais peu dans le périurbain

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 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

Type 4 : pauvres et retraités

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

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.

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 urbaine⁵(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 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.

La culture comme politique de solidarité

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

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

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 Ghorra-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 Boïno). 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'intercommunalité face aux gens du voyage

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).

Séance 5

Démocratie et intercommunalité

25 Juin 2007

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'opportuniste : 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.

Claire Simonneau