

L'Intercommunalité: un atout des politiques publiques ?

Actes de la journée d'études du 17 janvier 2002 à Nantes

*Diagnostics de territoires
et systèmes d'acteurs*



Cahier n°3

Certu

centre d'Études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers : Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Références : Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Débats : Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : CERTU			
Titre : L'intercommunalité : un atout des politiques publiques ? Actes de la journée d'études du 17 janvier 2002 à Nantes			
Sous-titre : <u>Cahier n°3</u> Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs		Date d'achèvement : Octobre 2002	Langue : Français
Organisme auteur : CERTU		Rédacteurs - coordonnateurs ° Rémi Dormois (CETE OUEST) François MADORE (CESTAN, université de Nantes) Martine Meunier-Chabert (CERTU)	Relecteur assurance qualité : Martine Meunier-Chabert (CERTU) Jean-Yves Bion (CERTU)
Résumé : Ce cahier N° 3 est le troisième d'une série qui rend compte des interventions, travaux et réflexions réalisés au cours du projet transversal et qualifiant, conduit avec les CETE, sur le thème des diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs. Il regroupe les contributions des intervenants, ainsi que les débats qui se sont déroulés à la suite, lors de la journée d'échange entre chercheurs et praticiens consacrée à la question de la plus value de l'intercommunalité dans les politiques publiques. Cette journée, organisée par l'Université de Nantes et le CETE de l'Ouest s'est tenue le 17 janvier 2002 à la Maison des Sciences de l'Homme (MSH) Ange Guépin à Nantes. Elle a rassemblé une soixantaine de participants étudiants, universitaires et fonctionnaires des collectivités locales et des services de l'État essentiellement. Partant de l'étude de cas menée par le CETE de l'Ouest dans cette démarche sur la construction de l'intercommunalité dans le Pays Yonnais, la journée a permis d'ouvrir plus largement la réflexion sur les apports de l'intercommunalité dans la conduite de l'action publique locale. La diversité des approches disciplinaires, géographie, sociologie, économie et science politique, a été un moyen de croiser les angles de vue sur cette question de la plus value : est-ce que l'efficacité économique des politiques intercommunales est renforcée ? La coopération intercommunale aboutit-elle à une régulation politique accrue ? Travailler à une échelle territoriale supra-communale signifie-t-il nécessairement améliorer la gestion de l'espace ? Nous espérons que ce document saura répondre à certaines interrogations relatives aux effets économiques, politiques, spatiaux notamment, des politiques intercommunales et surtout en susciter de nouvelles.			
Remarques complémentaires éventuelles : Le cahier N° 1 concerne l'analyse des systèmes d'acteurs, le cahier N°2 s'intitule "vers un nouveau positionnement de l'État local ? l'exemple des DTA			
Mots clés : Système d'acteurs – analyse stratégique – politique publique – système d'action collective organisé - partenariat - intercommunalité		Diffusion : Restreinte	
Nombre de pages :	70	Confidentialité : Non Diffusion limitée	Bibliographie : Non

Sommaire

Introduction :

Quelle plus-value de l'intercommunalité dans la construction
des politiques publiques ? (Rémy le Saout) p. 4

Le pays yonnais :

La construction historique de l'intercommunalité (Rémy Dormois) p. 6
La politique de l'habitat de la communauté de commune (François Madoré) p. 13
Débat et questions p. 21

L'aire métropolitaine marseillaise :

L'intercommunalité, levier des dynamiques politiques territoriales ?
(Maurice Olive) p. 24
Débat et questions p. 32

La participation des habitants :

L'exigence d'une organisation rigoureuse et sans cesse adaptée
pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet territorial,
(Gérard Logié) p.37
débat et questions p. 44

Le développement local :

L'intercommunalité source d'externalités positives (Bernard Guesnier) p. 48
Débat et questions p. 53

La pratique de l'intercommunalité :

Atouts, dangers ou effet d'entraînement dans la construction
des politiques publiques? (Guy Bauduelle) p. 56
Débats et questions p. 64

Conclusion :

Quelles pistes pour repérer la plus-value intercommunale ? (Rémy le Saout) p.67

Annexe :

Liste des participants p. 69

Introduction

Quelle plus-value de l'intercommunalité dans la construction des politiques publiques ?

Rémy Le Saout

(Maître de conférences en sociologie, Université d'Orléans)

Depuis plus de deux siècles, la gestion du maillage communal français est un thème récurrent. Mais depuis dix ans force est de constater que la coopération intercommunale a connu un fort regain d'intérêt. Il suffit de prendre deux indicateurs particulièrement significatifs pour souligner l'ampleur du phénomène :

- D'une part, au cours des années quatre-vingt-dix, pas moins de cinq grandes réformes ont été adoptées : la loi d'administration territoriale de la République du 6 février 1992 (loi ATR), la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 95 (LOADT), la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 29 juin 99 appelée plus couramment loi Voynet, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement du 13 juillet 1999) et enfin, la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite loi SRU.
- D'autre part, d'un point de vue quantitatif, les groupements à fiscalité propre, c'est-à-dire les établissements de coopération qui lèvent directement l'impôt, donc les structures les plus intégrées et stratégiques, sont passés de 466 en 1993 pour une population de 16,1 millions d'habitants à 2 175 établissements en 2002, soit 45 millions d'habitants. Schématiquement, c'est environ les trois quarts des communes et de la population française qui sont aujourd'hui concernés par l'intercommunalité à fiscalité propre.

Parallèlement à cette dynamique réformatrice et institutionnelle, la recherche française s'est engagée sur ce terrain jusque-là essentiellement exploré par les juristes. Les thématiques développées au début des années quatre-vingt-dix s'inscrivent dans les préoccupations politiques du moment, où il convenait de mieux saisir les mécanismes de production des territoires intercommunaux. Ainsi, le colloque organisé par l'Institut d'études politiques (IEP) de Rennes en février 1992 (Caillousse, 1994) s'intéresse plus particulièrement aux inquiétudes liées à la coopération intercommunale.

De même, à la fin de l'année 1995, à l'initiative du Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP-Amiens), plusieurs juristes et politistes s'interrogent sur la mise en œuvre de la loi ATR (Rangeon, 1997). En mars 1997, à Nantes, le colloque organisé par le Centre Nantais de Sociologie consacre une partie de ses réflexions à cette question (Le Saout, 1997). Enfin, suite à la LOADT, les géographes vont étudier localement le déploiement des pays¹.

¹ Sur ce point, on peut se référer aux travaux de Y. Jean et de G. Baudelle.

En outre, de très nombreuses monographies produites par des étudiants en science politique et en géographie confirment l'intérêt scientifique à saisir les logiques de production des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Toutefois, même si cet axe de recherche reste toujours actif, la fin des années quatre-vingt-dix est marquée par l'émergence d'une nouvelle thématique, qui comme la précédente, croise des préoccupations éminemment politiques. Il s'agit d'étudier plus particulièrement les rapports entre intercommunalité et démocratie.

Ce nouvel axe de travail prend deux formes différentes. Les réflexions engagées par les juristes restent essentiellement orientées vers des modalités techniques d'amélioration de l'accès par le citoyen aux questions intercommunales. À l'inverse, plus proche d'une problématique relevant de la sociologie politique, d'autres chercheurs ont dégagé les enjeux qui président à la production du débat politique relatif au « déficit » démocratique des EPCI².

Plus largement, il convient de noter que le développement de ces analyses participe d'un second temps dans les réflexions liées à l'intercommunalité. De l'étude des formes de structuration, nous sommes passés à la question de l'évaluation des politiques intercommunales. Conformément à ce nouvel axe, il est tout à fait logique de s'interroger maintenant sur les plus-values de l'intercommunalité.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CAILLOSSE J. (dir.), 1994, *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

LE SAOUT R. (dir.), 1997, *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

RANGEON F. (dir.), 1997, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, Presses universitaires de France.

² Pour une présentation significative de ces travaux : *Pouvoirs locaux*, 2001, n° 48 ; R. Le Saout, 2001, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°140.

Le pays yonnais

La construction historique de l'intercommunalité

Rémi Dormois

(chargé d'études au CETE de l'Ouest, doctorant en sciences politiques)

Notre intervention portera dans un premier temps sur une présentation du pays Yonnais. Nous avons choisi pour cela de voir en quoi la configuration territoriale du pays Yonnais a pu représenter un frein, mais offrir aussi une opportunité au développement de la coopération intercommunale. Dans un second temps, nous aborderons plus directement la question de la plus-value des politiques intercommunales abordée au travers d'une analyse de la dynamique institutionnelle.

I – Configuration territoriale et forme de coopération intercommunale territoriale

1.1 Une intercommunalité de gestion sans la ville centre jusqu'à la fin des années quatre-vingt

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les caractéristiques de la configuration territoriale (Négrier ; Baraize, 2001) expliquent une intercommunalité de gestion sans la ville centre. Ces caractéristiques peuvent être résumées de la façon suivante.

Le développement du pays Yonnais est marqué par une relation ambiguë entre la ville centre et les communes alentours :

- « La Roche-sur-Yon présente d'abord la particularité d'être l'une des rares villes nouvelles de l'époque contemporaine en France, puisqu'elle n'a été créée qu'en 1804. Cette singularité est renforcée par l'origine de la décision, qui ne relève pas de la rationalité économique comme dans la plupart des villes nouvelles du XIX^e siècle, lesquelles ne doivent leur existence et leur développement qu'à la naissance de l'industrie, mais bien d'un choix politique, émanant du pouvoir central. En effet, en 1804, Napoléon Premier, dans un souci de pacification et de réaffirmation de l'autorité étatique au sein du département de la Vendée, ordonna l'édification ex-nihilo, sur un site ne rassemblant que quelques centaines d'habitants, d'une nouvelle préfecture. Cette ville, d'essence successivement impériale, monarchique ou républicaine, s'est donc inscrite en étrangère dans son territoire, puisqu'elle a été, pendant longtemps, perçue comme la représentante du pouvoir central » (Couturier et Madoré, 1996).

- Ensuite, en raison de la fusion de trois communes en 1964³, la superficie de la commune de La Roche-sur-Yon est très étendue (environ 8 500 hectares). Elle dispose donc de disponibilités foncières suffisantes pour contenir son développement tant résidentiel qu'économique sur son territoire.
- Enfin, le territoire du pays Yonnais a connu une croissance économique qui a profité particulièrement à la ville centre. D'une part, le taux d'évolution des effectifs salariés dans le pays Yonnais est nettement supérieur à la moyenne nationale entre 1982 et 1997 : + 1,2 %, contre + 0,7 %. D'autre part, l'emploi n'a cessé de rester fortement concentré à La Roche-sur-Yon : avec 86 % de l'emploi de la communauté de communes, la ville centre en regroupe deux points de plus qu'en 1975 (84 %).

D'une part, le pays yonnais, constitué donc de l'unité urbaine de La Roche-sur-Yon et des quatorze autres communes regroupées au sein de la communauté de communes, constitue le premier pôle d'emploi du département de la Vendée, avec 38 000 emplois recensés au lieu de travail en 1990, sur un total de 189 000, soit un cinquième, contre à peine 15 % pour la population. Toutefois, l'effet de concentration au profit de La Roche-sur-Yon est très marqué, puisque l'unité urbaine regroupe l'écrasante majorité de ces emplois, avec 86 %, contre 61 % de la population en 1990.

L'opposition partisane entre le maire de La Roche-sur-Yon et le président du Conseil général a constitué aussi un frein à une intégration intercommunale. Le projet politique de construction d'une intercommunalité n'apparaissait pas au demeurant comme une nécessité absolue pour le maire de la ville centre dans la mesure où, notamment, les ressources fiscales provenant de la taxe professionnelle ou de la contractualisation avec la Région permettaient de dégager des moyens suffisants pour conduire des actions sur la commune centre.

Les formes institutionnelles qui se sont succédées pendant cette première période ont donc été :

- Le Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) de la vallée de l'Yon créé en 1979, dont la principale vocation fut la remise en état de l'Yon et celle des chaussées qui permettaient le bièvre d'alimentation des moulins.
- Un SIVU chargé de la création d'une zone d'activités intercommunale entre les communes de La Roche-sur-Yon et de Mouilleron-le-Captif en 1983. Le regroupement est seulement motivé par des contraintes liées à l'assainissement. Il n'y a pas de taxe professionnelle unique : chacune des deux communes conserve ses ressources et les charges des dépenses sont calculées *au prorata* des surfaces.
- Le Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la couronne yonnaise créé en 1988. Il répond à un objectif contractuel : la signature d'un Contrat régional de développement (CRD) avec la Région des Pays-de-la-Loire.

³ Fusion des communes de La Roche-sur-Yon, de Saint-André-d'Ornay et du Bourg-sous-la-Roche.

1.2 Mise en place d'une intercommunalité de projet incluant la ville centre à partir du début des années quatre-vingt-dix

À partir du début des années quatre-vingt-dix, plusieurs évolutions de la configuration territoriale facilitent la mise en place d'une intercommunalité de projet incluant la ville centre.

- D'une part, l'application de la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 (loi ATR) offre une opportunité pour la structuration de l'intercommunalité yonnaise. La concurrence économique entre les villes se renforçant, La Roche-sur-Yon doit acquérir une lisibilité régionale, ce qui passe notamment par la constitution d'une agglomération ayant une masse démographique critique.
- D'autre part, les dynamiques territoriales rendent aussi plus solidaires fonctionnellement la ville centre et les communes alentours. La ville de La Roche-sur-Yon continue de concentrer les emplois de l'agglomération (cf supra), alors que les actifs résident de plus en plus dans les communes périphériques : le poids démographique de la ville centre est ainsi passé de 70 % de la population de la communauté de communes en 1975 à 61 % en 1990. Par ailleurs, plusieurs zones d'activités sont créées à cheval entre la ville de La Roche-sur-Yon et des communes de première couronne. Quant à l'amélioration des réseaux d'infrastructures routières, elle facilite également les échanges entre la ville centre et les communes alentours.
- Enfin, un accord politique entre le maire de la ville centre et le maire de Saint-Florent-des-bois, qui est aussi conseiller général, se dessine au sujet d'une coopération intercommunale à l'échelle du pays yonnais. Toujours dans le champ politique, on assiste à un renouvellement du personnel politique local, qui se traduit par une attitude *a priori* plus favorable à l'invention politique de l'agglomération, de part leurs pratiques du territoire plus tournées vers la ville centre. En 1971, 94 % des conseillers municipaux des communes de la couronne yonnaise exerçaient leur profession dans leur commune de résidence. En 1995, ils n'étaient plus que 53 %. En revanche, 40 % d'entre eux travaillaient à La Roche-sur-Yon, contre 4 % seulement en 1971 (Vaillant, 2001).

Les formes institutionnelles qui se sont succédées pendant cette première période ont donc été :

- La création du Syndicat mixte du pays Yonnais en 1992, ayant vocation à réfléchir sur la structuration optimale du territoire.
- La création d'une Communauté de communes du pays Yonnais en 1994, composée de treize communes puis de quinze communes (1995) et dont les compétences seront élargies en 2000.

II – La plus-value de l’intercommunalité abordée sous l’angle de la dynamique institutionnelle

2.1 À quelle aune évaluer la plus-value de l’intercommunalité ?

Une première hypothèse consisterait à évaluer l’apport de la coopération intercommunale à l’aune d’une meilleure adéquation entre le territoire politique et le territoire vécu par les habitants. La comparaison des périmètres entre la Communauté de communes du pays Yonnais et celui de l’aire urbaine (définition 1999) montre un décalage.

Mais plus fondamentalement, peut-on retenir cette adéquation entre territoire institutionnel et territoire fonctionnel comme un critère de mesure de l’efficacité de l’intercommunalité ? On serait plutôt enclin à répondre par la négative. M. Vanier rappelle justement qu’il est extrêmement difficile de proposer une définition du territoire vécu en raison d’une banalisation de la mobilité généralisée pour les ménages, les entreprises (1999).

Une seconde hypothèse consisterait donc à adopter une lecture diachronique des compétences intercommunales pour voir si elles répondent à des problématiques territoriales. Il y aurait efficacité des politiques intercommunales dans la mesure où elles apporteraient des réponses à des problèmes saillants du territoire. F. Madoré montre que la compétence habitat répond bien à un enjeu territorial fort, avec un déséquilibre marqué dans la répartition spatiale du parc des logements sociaux, mais les réponses apportées par l’action intercommunale n’ont pas produit un réel effet de rééquilibrage (2002).

Une troisième hypothèse est que la plus-value de la coopération intercommunale réside finalement dans la construction d’une capacité d’action grâce à la stabilisation du système politique local. Les registres d’action ne sont pas nécessairement des problèmes saillants du territoire. Ils sont retenus en raison de leur acceptabilité politique et de leur mise en œuvre concrète, visible au travers de projets opérationnels à court terme. Ce sont par exemple l’organisation de l’accueil d’activités économiques ou la valorisation de la qualité du cadre de vie. Comment opère cette stabilisation ?

2.2 La plus-value de l’intercommunalité ou la stabilisation du système politique local

La stabilisation du système politique local repose d’abord sur la construction d’un échange de ressources entre élus, de ce qu’on peut appeler un échange politique territorialisé (Jouve et Offner, 1999). Un des moteurs de l’intégration intercommunale est indiscutablement la constitution de coalition autour d’actions de type gagnant / gagnant. De nombreux dossiers ont été confiés à la structure intercommunale dans une optique de mutualisation des coûts.

La création d’une fiscalité propre et la taxe professionnelle de zone ont ainsi apporté des ressources financières nouvelles, permettant à des communes aux budgets limités de profiter

de la mise en place de services ou d'équipements. Un représentant de la Direction départementale de l'équipement (DDE) de Vendée soulignait l'importance de la ressource financière, en rappelant que le SIVOM de la couronne yonnaise avait été rapidement confronté à une impossibilité de financer un nombre suffisant de projets, en raison de l'absence de La Roche-sur-Yon. En 2000, la ville de La Roche-sur-Yon représentait près de 86 % des bases taxables sur le territoire de la Communauté de communes.

Si l'action intercommunale profite aux communes périphériques, elle n'est pas sans retombée positive pour La Roche-sur-Yon. Elle a permis de maîtriser la concurrence entre communes sur l'offre foncière, évitant ainsi un émiettement nuisible au besoin de lisibilité de La Roche-sur-Yon comme principal pôle vendéen. Pour le maire de La Roche-sur-Yon, l'élargissement de l'agenda intercommunal depuis les questions de gestion à celles de projet politique représente une retombée politique favorable dans la construction d'un leadership politique.

Mais la logique d'intérêts n'explique pas tout. La stabilisation du système politique local a bénéficié aussi de la définition collective de protocoles de bonne conduite destinés à gérer des conflits, à maintenir l'accord politique. Ces protocoles peuvent être formalisés ou ne ressortir qu'après une analyse des pratiques intercommunales :

- D'une part, lors de la création de la Communauté de communes, l'ensemble des communes ont signé un pacte de coopération résumé par le quotidien Ouest France par la formule : « le mariage de raison du pays Yonnais ». Ainsi, dans le cadre de la politique économique intercommunale, a été adopté un code de déontologie, pour éviter que les chefs d'entreprise ou les créateurs suscitent une surenchère entre les communes concernant les aides à l'implantation.
- D'autre part, le maire de La Roche-sur-Yon a veillé à ce que les élus périphériques soient directement impliqués dans la gestion de la structure intercommunale. Lors de la création de la Communauté de communes, les délégués Yonnais ont accepté d'être en minorité dans l'instance délibérative. Les présidences des commissions thématiques ont permis aussi une répartition des responsabilités entre adjoints de
- La Roche-sur-Yon et ceux des communes périphériques. Parmi les règles non formalisées, on peut citer l'accord sur une présidence tournante de la Communauté de communes entre le maire de la ville centre et un élu d'une commune périphérique. Cette mesure répond à une opposition latente entre les communes périphériques et la ville de La Roche-sur-Yon, cette dernière étant soupçonnée de vouloir structurer le territoire environnant à son avantage. La diffusion de cette représentation au sein des élus n'est pas propre à l'agglomération yonnaise, mais revient fréquemment dans les débats sur l'intercommunalité (Michel, 1999).

En outre, la stabilisation tient à la constitution d'apprentissages politiques relevant de valeurs ou de règles de fonctionnement et à l'œuvre dans les réunions ou groupes de travail de la structure intercommunale. Plusieurs acteurs techniques ont ainsi souligné que les élus du SIVOM de la couronne yonnaise avaient perçu l'inefficacité des réflexions sur des thèmes tels que le logement, le développement économique qui seraient conduites sans la ville centre.

Ce constat facilita par la suite la réintégration de la ville centre dans la structure intercommunale avec la création de la Communauté de communes. De même, plusieurs élus et techniciens interrogés ont insisté sur la rapidité avec laquelle plusieurs décisions avaient été

prises dès le lancement de la Communauté de communes, en raison des liens tissés entre élus ou entre techniciens dans les commissions du Syndicat mixte. Enfin, les travaux de connaissance du territoire de type diagnostics participent à la formation de ces apprentissages collectifs. Ils permettent de dresser un état des lieux sur les dynamiques territoriales qui s'inscrit dans une logique d'objectivation de l'agglomération yonnaise. Pour les techniciens, de telles démarches présentent une faible plus-value d'expertise.

Ce qui est logique dans la mesure où le diagnostic remet en forme des éléments de connaissance déjà connus. Mais cela ne doit en rien laisser préjuger d'une démarche de pure forme, sans répercussion notamment dans le champ politique. Elles répondent, en effet, clairement à un enjeu de coordination locale (Jeannot, 1999) facilitant la formation d'accords pour la coopération intercommunale.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BARAIZE F., 2001, « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », *Sciences de la Société*, n°53, « Leaderships et arrangements territoriaux ».

COUTURIER T. et MADORÉ F., 1996, « La Roche-sur-Yon : ville atypique ou ville moyenne de l'Ouest Français ? », *Noréis*, tome 43, n°171, pp 495-512.

JEANNOT G., 1999, « Diagnostic territorial et coordination de l'action publique », *Communication aux deuxièmes journées scientifiques du LATTIS : le modèle des niveaux emboîtés en question*.

JOUBE B. et LEFÈVRE C. (dir.), 1999, *Villes, Métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos

MADORÉ F., 2002, « La politique intercommunale de l'habitat », in CETE de l'Ouest et CESTAN (dir.), *Diagnostic de territoire et système d'acteurs*, Nantes.

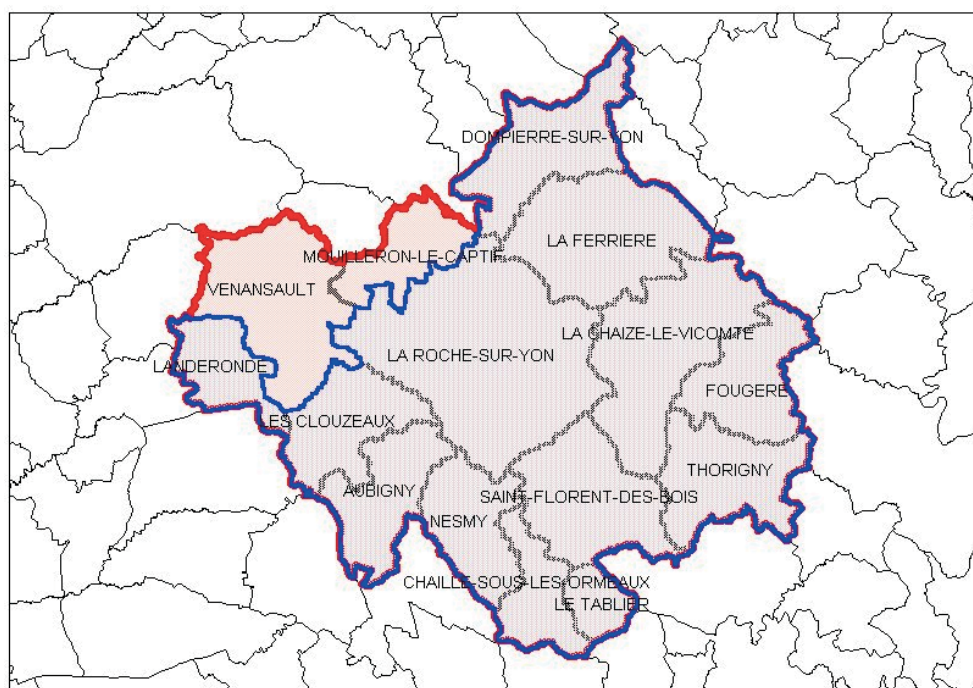
MICHEL H., 1999, *Intercommunalité et gouvernements locaux*, Paris, L'Harmattan.

NÉGRIER E., 2001, « Territoire, leadership et société. Georges Frêche et Montpellier », *Sciences de la Société*, n°53, « Leaderships et arrangements territoriaux ».

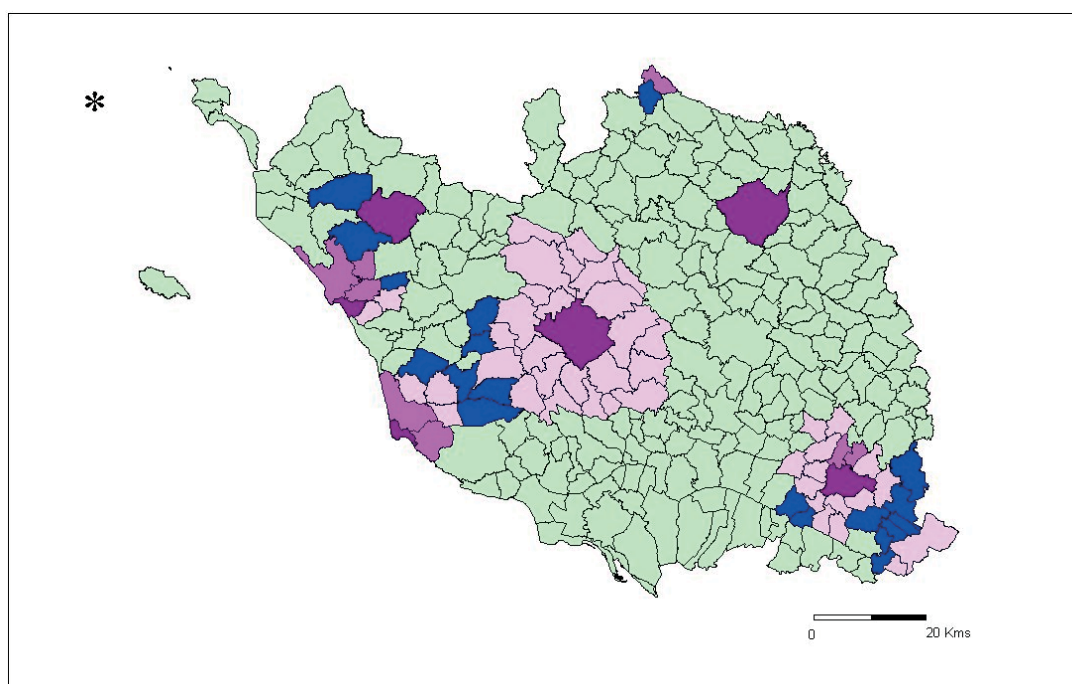
VAILLANT J., 2001, *L'intercommunalité dans le pays Yonnais : analyse historique et socio-politique*, Nantes, Institut de géographie de l'Université de Nantes, mémoire de maîtrise.

VANIER M., 1999, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », in GERBAUX F. (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube.

Carte de la Communauté de Commune du Pays Yonnais en 1994 et de son extension en 1995



Carte des aires urbaines du département de la Vendée dans leur définition 1999 (INSEE)



La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays yonnais : enjeux politiques et institutionnels

Francois Madoré
(maître de conférences en géographie, Université de Nantes)

Parmi les différentes actions développées par la Communauté de communes du pays Yonnais, la politique de l'habitat occupe une place essentielle. En effet, l'une des premières compétences mise en œuvre par cette structure intercommunale a été précisément l'habitat, avec la signature dès 1994, c'est-à-dire l'année de création de la Communauté de communes, d'un programme local de l'habitat (PLH).

Or, l'entrée par ce champ thématique permet d'aborder à la fois la dynamique intercommunale sous l'angle du jeu des acteurs et d'interroger la plus-value de l'intercommunalité dans la construction d'une politique publique. Ce double questionnement semble justifié par l'effet miroir qu'offre un examen de la politique locale de l'habitat, dans la mesure où cette politique met en scène à la fois les acteurs locaux et les représentants du pouvoir central.

En effet, même si la politique du logement relève toujours de l'autorité centrale, par son intégration à la politique urbaine définie localement, la politique de l'habitat est désormais une compétence partagée. Elle accompagne le déplacement vers le niveau local de la gestion réelle des systèmes d'habitat, qui s'inscrit dans un processus plus global de territorialisation de certaines politiques publiques (Gaudin, 1996, 1997).

Comme la politique locale de l'habitat naît de la nécessité d'intégrer une double dimension thématique et territoriale, c'est-à-dire de lier à la fois le logement et l'urbanisme, mais aussi d'articuler l'échelle nationale et locale, son examen est très révélateur du jeu des acteurs œuvrant dans ce domaine. Quels sont ainsi les convergences d'intérêts, les effets d'alliance des acteurs, mais aussi leurs contradictions ? Comment celles-ci ont-elles été surmontées et trouvent-elles à s'exprimer dans un compromis ?

La méthodologie développée pour explorer cette plus-value potentielle de l'intercommunalité à travers la politique de l'habitat de la Communauté de communes du pays Yonnais repose sur la mobilisation d'un double matériau. Le premier est constitué d'une série d'entretiens réalisés auprès d'élus ou de cadres ayant participé à la définition des objectifs et à la mise en œuvre de cette politique. Le second matériau consiste en un examen attentif du rapport de PLH et en la confrontation entre les objectifs définis et les réalisations.

I – La mise en œuvre de la politique locale de l'habitat

1.1 Les premiers jalons de l'intercommunalité dans le domaine de l'habitat : un partenariat informel et le rôle des diagnostics

Les jalons de l'intercommunalité dans le domaine de l'habitat, au sein du pays Yonnais, ont été progressivement posés à partir de 1986, par la mise en place d'un partenariat informel créé

entre plusieurs organismes, partenariat débouchant à l'orée des années quatre-vingt-dix sur le début d'une réflexion au niveau du bassin d'habitat et la réalisation d'une étude portant sur le bassin de vie yonnais en 1989. C'est l'observatoire logement de la ville de La Roche-sur-Yon, mission confiée à cette époque à une Société d'économie mixte de la ville (la SEM Roche développement), qui semble être à l'initiative de ce partenariat informel.

Parallèlement à la mise en place de ce partenariat, une autre étape confortant cette réflexion est franchie en 1989, avec la réalisation d'un diagnostic du pays Yonnais (Couturier, 1989 ; Couturier et Guintard, 1991 ; Jamet, 1991). Celui-ci est élaboré également par l'observatoire logement de la ville de La Roche-sur-Yon. De l'aveu de la Direction départementale de l'équipement (DDE) de Vendée, ce diagnostic occupe une place centrale dans la genèse de la politique locale de l'habitat à l'échelle du pays Yonnais, car il « *peut être considéré comme une réflexion fondatrice* » pour la mise en œuvre de cette politique.

Du fait de cette double antériorité, la question de l'habitat fait partie, dès la création de la Communauté de communes du pays Yonnais en 1994, du champ investi par cette structure intercommunale, avec le lancement d'un premier PLH¹ suivi d'un second en 1999.

1.2 Le système d'acteurs institutionnels mobilisés par le premier programme local de l'habitat (PLH)

L'analyse du système d'acteurs institutionnels mobilisés par le premier PLH du pays Yonnais permet de dégager trois acteurs clés de cette politique locale de l'habitat, à savoir les deux opérateurs, la DDE de Vendée et, de façon sans doute plus secondaire, la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de Vendée. Toutefois, il faut souligner que les élus semblent avoir toujours eu la maîtrise de la réflexion et des orientations données au PLH.

Comme l'affirment les représentants de la DDE, « *les présidents de commission n'étaient pas des potiches et J. Coirier², qui présidait les réunions techniques, avait une bonne autonomie* ». Cet élu souligne néanmoins que « *très vite, les acteurs principaux ont été les techniciens* », reconnaissant ainsi l'importance du travail pédagogique et d'expertise réalisé à la fois par les techniciens et les services de l'État. Observons le positionnement de ce système d'acteurs.

D'une part, la maîtrise d'œuvre retenue pour l'élaboration et le suivi du premier PLH est une solution de compromis politique. En effet, pour concrétiser au niveau opérationnel l'alliance entre la ville centre et la couronne périurbaine, on fait collaborer l'outil de la première, à savoir l'observatoire logement de la SEM Roche développement (qui a posé les jalons de l'intercommunalité dans le domaine de l'habitat) et l'outil de la couronne, c'est-à-dire le Centre départemental d'habitat rural (CDHR) de Vendée³ (qui peut faire valoir sa bonne connaissance des communes rurales acquise lors de la réalisation du PLH de la couronne yonnaise en 1992).

¹ Le premier PLH est signé entre la Communauté de communes du pays Yonnais et l'État le 8 novembre 1994. La convention a pris effet le premier janvier 1995. Cette convention a été prorogée d'une année, afin de donner aux protagonistes le temps de la réflexion, avant la mise en œuvre du second PLH en 1999, pour trois années.

² Jean Coirier était vice-président chargé de l'habitat au sein de la communauté de communes et adjoint au maire de La Roche-sur-Yon, chargé de l'urbanisme et du logement entre 1995 et 2001.

³ Cet organisme s'appelle désormais Habitat et Développement.

Les deux sont co-titulaires de la conduite du premier PLH. De l'avis des acteurs interrogés, cette alliance a bien fonctionné, les deux organismes conjuguant leurs moyens et leurs efforts. D'ailleurs, J. Coirier, président de la commission habitat au sein de la communauté de communes, ne cache pas son admiration pour le travail accompli par ces organismes : *« Ces deux partenaires ont, à mon avis, largement contribué, et de façon complémentaire, à élaborer les premiers observatoires et les premiers diagnostics de la situation de l'habitat dans le pays Yonnais. Et moi j'étais impressionné dès le départ par le travail et le diagnostic qui avaient été faits »*.

D'autre part, tous les interlocuteurs interrogés reconnaissent à la DDE de Vendée un rôle central dans la mise en place du PLH du pays Yonnais. Non seulement *« la DDE a joué un rôle moteur, a été un aiguillon, un pilote, un conseiller »* (T. Couturier, responsable de l'observatoire logement de la ville de La Roche-sur-Yon) dans le processus d'élaboration du PLH, mais elle a également assuré un rôle de garde-fou et de transmission du discours de l'État, en rappelant sans cesse les objectifs de la loi Besson de 1990 et de la loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1991.

Au total, la DDE semble donc avoir milité très activement pour intégrer les orientations habitat du PLH du pays Yonnais dans une démarche de développement local visant à respecter une logique intercommunale, donc en organisant la complémentarité entre la ville centre et la couronne périurbaine, de façon à conformer les orientations du PLH à l'injonction centrale de mixité sociale et urbaine.

Enfin, parmi les partenaires sociaux participant à la politique de l'habitat et du logement, plusieurs acteurs ont insisté sur l'influence déterminante de la DDASS de Vendée. Par un système d'alliance objective bien qu'informelle, la DDASS a conforté la position de la DDE et de la ville de La Roche-sur-Yon, les trois partenaires insistant tout particulièrement sur la nécessité à la fois de prendre en compte la dimension sociale de toute politique de l'habitat et de veiller au respect des équilibres socio-territoriaux.

II – Le double objectif apparent du programme local de l'habitat (PLH)

2.1 L'objectif majeur : une meilleure répartition du logement social au profit de la couronne périurbaine

De l'aveu de tous les acteurs interrogés, il semble bien que l'objectif majeur du PLH du pays Yonnais était d'aboutir à une meilleure répartition du logement HLM au profit de la couronne périurbaine, comme le rappellent quelques extraits issus de la retranscription des entretiens réalisés : *« L'enjeu du pays Yonnais était celui de la répartition du logement HLM, c'est-à-dire de pouvoir développer un parc sur l'ensemble du territoire, et non sur la seule ville centre »* (B. Mandin, directeur du CDHR) ; *« La redistribution des crédits PLA était la priorité, car c'était faire admettre que la couronne devait prendre sa part dans la construction de logements sociaux »* (A.-M. Préault, DDASS de Vendée). Quel est donc le bilan de cette politique ?

Nous avons confronté le discours à la réalité des chiffres, en comparant d'une part le nombre de prêts locatifs aidés (PLA) accordés au cours des quatre années qui ont servi de cadre de référence au diagnostic préalable au PLH, c'est-à-dire 1990 à 1993, et d'autre part le nombre

de PLA accordés au cours des années 1995 à 2000, couvrant donc l'intégralité du premier PLH et les deux premières années du second. Les statistiques prennent en compte les deux principaux types de financement du logement social, à savoir les PLA-CDC (PLA délivrés par la Caisse des dépôts et consignations), qui financent la production de logements HLM neufs « ordinaires »⁴, et les PLA-I et TS (PLA d'intégration, d'insertion ou très sociaux), qui financent la construction de logements « très sociaux ».

La répartition des crédits PLA, telle qu'elle découle de la mise en œuvre du PLH du pays Yonnais, est sensiblement différente de celle que donne à voir une photographie du stock de logements sociaux au début des années quatre-vingt-dix :

- Pour la ville de La Roche-sur-Yon, le passage d'une période à l'autre est peu significatif. D'une moyenne annuelle de 105 PLA accordés entre 1990 et 1993, on passe à 114 entre 1995 et 2000. En revanche, la donne change pour les communes de la couronne yonnaise. Le nombre de PLA accordé à ces quatorze communes a en effet plus que doublé en rythme annuel, passant de 10 entre 1990 et 1993 à 25 entre 1995 et 2000.
- Ainsi, l'objectif visant à faire de « *l'attribution des PLA un moyen de rééquilibrage du logement social entre La Roche-sur-Yon et la couronne yonnaise, sur la base d'une répartition de 80 % - 20 %* » (Bilan du PLH 1997) est presque atteint. Les quatorze communes périurbaines ont bénéficié en effet de 18 % des PLA entre 1995 et 2000, cette part ayant doublé par rapport à la période antérieure au PLH (1990 et 1993), où elle s'élevait à 9 %. Au total, le parc HLM des quatorze communes de la couronne yonnaise a doublé en cinq ans, passant de 179 logements à 350, alors qu'il n'a progressé que d'un cinquième pour la ville de La Roche-sur-Yon, passant de 4 790 unités à 5 706.

Toutefois, si on ne peut donc nier la réalité du rééquilibrage dans la répartition du logement locatif social au sein du pays Yonnais depuis la mise en œuvre du PLH, force est de constater néanmoins la discrétion extrême du phénomène :

- La ville de La Roche-sur-Yon concentre encore 94 % du parc HLM de la Communauté de communes, soit seulement deux points de moins qu'en 1993, alors que la répartition globale du parc de résidences principales, telle qu'elle apparaît au recensement de 1999, n'a pas été modifiée depuis 1990, avec toujours les deux tiers concentrés dans la ville centre.
- Fort logiquement, la proportion de logements HLM au sein du parc de résidences principales n'a pratiquement pas évolué entre les deux derniers recensements : elle a seulement diminué d'un point à La Roche-sur-Yon, passant de 27 % en 1990 à 26 % en 1999, alors qu'elle a progressé d'un point dans la couronne, augmentant de 2 % à 3 %. Bref, une véritable misère qui ne change quasiment rien, ou peu s'en faut, à la géographie très inégalitaire du locatif social dans le pays Yonnais.

⁴ Ces PLA sont remplacés par les prêts locatifs à utilisation sociale (PLUS) en 2000.

2.2 L'amélioration de l'habitat : l'apport limité de l'intercommunalité

Si les enjeux socio-territoriaux du PLH semblent déterminants, celui-ci renferme aussi des enjeux économiques et patrimoniaux non négligeables, liés à l'amélioration de l'habitat. La Communauté de communes du pays Yonnais a lancé deux Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) successives⁵. Les discours tenus par les acteurs interrogés sur la place et le rôle de ces OPAH dans le PLH du pays Yonnais insistent, certes de façon inégale, sur ce que nous dénommerons la double vertu des OPAH :

- D'une part, l'OPAH semble présenter une dimension patrimoniale et urbanistique incontestable, car non seulement elle « *permet d'offrir du logement, en remettant sur le marché du logement vide* », mais elle facilite de surcroît le « *maintien d'un patrimoine au cœur du bourg ou de ville* » (J. Coirier, président de la commission habitat au sein de la communauté de communes).
- D'autre part, la seconde vertu de l'OPAH, et non des moindres, est économique. Les acteurs interrogés sont unanimes pour reconnaître que les OPAH donnent du travail aux artisans locaux. C'est en particulier pour cette raison que l'OPAH apparaît comme une procédure fédératrice ou consensuelle.

Cependant, si les OPAH semblent parée d'une double vertu qui contribuent à leur succès, quelle est la valeur ajoutée de l'intercommunalité en matière d'amélioration de l'habitat dans le pays Yonnais ? La question a été posée à nos différents interlocuteurs, qui y ont répondu de façon équivoque, ne cachant pas leur perplexité. Le premier type de réponse est peu argumenté et ressort au registre des truismes. Il sonne en effet comme une forme de reconnaissance implicite d'un fait naturel, c'est-à-dire allant de soi.

C'est ce qu'exprime un acteur interrogé : « *dans tous les PLH, on a vu des OPAH et quand la procédure de PLH est arrivée, forcément ça été une des actions du PLH, car on peut difficilement envisager un PLH sans OPAH* ». Difficile d'être plus laconique ! Le deuxième type de réponse sonne comme un rappel des limites de l'apport de l'intercommunalité dans ce domaine. Deux extraits de discours en témoignent de façon éloquente : « *c'est vrai que la ville de La Roche-sur-Yon pourrait se débrouiller seule* », nous dit l'un de nos interlocuteurs. Un second confirme, en faisant valoir que « *les OPAH auraient pu fonctionner sans l'intercommunalité* ».

III – Les enjeux politiques déterminants du programme local de l'habitat (PLH)

3.1 Le PLH, vecteur de construction de l'intercommunalité

⁵ La première OPAH a couvert la période 1995-1997, la seconde s'échelonnant de 1999 à 2001.

Le bilan du PLH du pays Yonnais peut sembler très modeste, au regard des intentions affichées. Le rééquilibrage du parc HLM, principal enjeu du PLH, est symbolique et la valeur ajoutée de l'intercommunalité dans le succès des OPAH est discrète. Contrastant avec cette modestie des résultats du PLH, tous les acteurs interrogés soulignent le grand intérêt du PLH pour la construction politique du pays Yonnais.

Et si, au-delà des intentions déclarées, qui situent l'enjeu essentiel de ce PLH dans la programmation des crédits PLA ou qui insistent sur le succès des deux OPAH, le véritable enjeu, non proclamé, était politique ? L'unanimité se dégage, parmi les acteurs interrogés, pour reconnaître la part déterminante que semble avoir prise la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat dans le renforcement d'une identité communautaire. Ces acteurs perçoivent donc cette politique avant tout comme un moyen de construire l'intercommunalité.

Ainsi, J. Coirier, président de la commission habitat au sein de la communauté de communes, *« pense que la politique de l'habitat est bien un vecteur de l'intercommunalité... ça a été une occasion de fédérer les quinze communes... On voit bien que progressivement l'identité communautaire a pris corps notamment avec cette action commune... »*. T. Couturier, de l'observatoire logement de la ville de La Roche-sur-Yon, surenchérit, estimant que *« le premier enjeu (du PLH) est purement politique, voire politique, c'est-à-dire profiter ou s'adosser sur la question du logement et de l'habitat qui pouvait marcher immédiatement (les élus sentaient bien que c'était un sujet qui ne fâchait pas, qui pouvait fédérer), donc utiliser ce thème comme élément de construction de la communauté de communes »*.

Quant à B. Mandin, directeur du CDHR de Vendée, l'autre cheville ouvrière du PLH avec l'observatoire logement de la ville de La Roche-sur-Yon, il reconnaît également que *« le PLH a été un des moteurs du pays Yonnais, car la politique habitat était assez consensuelle dans sa mise en œuvre »*, ce que confirment également à la fois A.-M. Préault de la DDASS de Vendée, pour qui *« le PLH a été un vecteur d'identité du pays Yonnais »*, et R. Jourdain, directeur de l'Office public départemental d'HLM de Vendée, qui considère que *« l'apport du PLH dans la construction de l'intercommunalité est très important »*.

La question qui mérite d'être posée, à l'issue de ce constat qui semble faire l'unanimité, est alors la suivante : pourquoi la Communauté de communes du pays Yonnais a-t-elle choisi l'habitat comme vecteur essentiel mais non exclusif de construction de l'intercommunalité, alors que souvent ce sujet est l'objet d'enjeux tellement antagonistes qu'il éloigne plus qu'il ne rapproche les communes ? B. Coloos n'observe-t-il pas, en effet, que *« la mise en œuvre de telles politiques (locales de l'habitat) se heurte aux égoïsmes locaux »* et combien *« le logement est le seul domaine dans lequel la coopération intercommunale est toujours inexistante »* (1995).

3.2 Le PLH ou la recherche d'un consensus politique mou

La réponse semble évidente. Elle est contenue, du moins de façon implicite, dans les déclarations des acteurs interrogés. On décrit en effet *« un sujet qui ne fâchait pas, qui pouvait fédérer »*, ce qui évoque l'absence de conflits lors de l'élaboration du PLH (cf supra). Or, si la démarche a été consensuelle, n'est-ce pas parce les élus l'ont souhaité ainsi, privilégiant alors la recherche d'une sorte de consensus mou, autrement dit d'un accord minimum, à défaut d'être véritablement audacieux ?

En effet, sur le rééquilibrage du parc HLM, présenté par les acteurs comme l'enjeu essentiel du PLH, l'entente pouvait d'autant plus facilement être trouvée entre les différentes collectivités locales de la Communauté de communes que l'accord satisfaisait toutes les parties en présence, étant donné la définition d'objectifs résolument *a minima*.

La ville de La Roche-sur-Yon a ainsi maintenu son rythme de consommation de PLA autour d'une centaine par an, ce qui correspondait à sa volonté clairement affichée de poursuivre le développement de son parc HLM. Les objectifs démographiques, à savoir enregistrer une croissance de la population suffisante pour atteindre au recensement de 1999 le seuil des 50 000 habitants, et électoraux, c'est-à-dire conforter la base électorale de la municipalité de gauche, ont largement présidé à ce choix de développement.

Les sacrifices alors consentis en apparence par la ville sont donc d'autant plus symboliques que le maintien du rythme de construction de logements sociaux étant acquis, La Roche-sur-Yon pouvait facilement accepter une diminution, au demeurant extrêmement modeste (de 91 % à 82 %), de sa quote-part de PLA au sein du pays Yonnais. Le PLH du pays Yonnais n'a donc fait qu'avaliser, en la modifiant à la marge, une situation de fait qui préexistait antérieurement au PLH, à savoir que la ville de La Roche-sur-Yon continue, car telle est la volonté des élus de cette commune et de la couronne yonnaise, de consommer l'essentiel des crédits destinés à la construction de logements locatifs sociaux.

L'inertie très forte qui a présidé à la répartition des crédits PLA du PLH du pays Yonnais a ainsi permis aux communes de la couronne yonnaise de préserver leur statut et leur image de commune résidentielle, support de l'accession à la propriété en maison individuelle. Certes, leur consommation de PLA a plus que doublé, mais en partant d'un niveau tellement bas que cette augmentation très modeste en valeur absolue a permis à la fois de satisfaire les communes qui désiraient construire du logement HLM, tout en autorisant celles qui n'en voulaient pas du moindre effort :

- L'opportunité a donc été donnée aux premières de répondre à la demande en logements locatifs sur leur commune, dans un contexte national marqué au milieu des années quatre-vingt-dix par un fort recul de l'accession sociale à la propriété, et de poursuivre ainsi leur développement démographique, avec l'espoir de fixer sur leur commune ces locataires, perçus avant tout comme des candidats potentiels à l'accession. Trois communes correspondent à cette tendance, car elles se distinguent par un niveau de construction de logements sociaux nettement supérieur à la moyenne de la couronne yonnaise, ce niveau étant apprécié en rapportant le nombre de PLA-CDC consommés entre 1995 et 2000 à l'importance du parc de résidences principales en 1999. Si la moyenne s'établit pour la couronne yonnaise à 1,3 %, pour ces trois communes, le ratio s'élève à 1,9 % pour Nesmy, à 3 % pour Aubigny et à 3,3 % pour Thorigny. Au total, ces trois communes, qui ne représentent que 18 % du parc de résidences principales de la couronne yonnaise en 1999, ont consommé 38 % des PLA. Du fait de cet effort notable de construction de logements sociaux depuis la mise en place du PLH, le parc HLM y représente, en 1999, 4,8 % des résidences principales.
- Quant aux secondes, elles ont pu arguer de l'effort consenti par les premières pour se dispenser du moindre effort ou presque, et ont pu ainsi d'autant plus facilement adhérer aux objectifs du PLH que celui-ci ne leur imposait strictement rien. Quatre communes ont ainsi très peu participé à l'effort de construction de logements

sociaux depuis la mise en place du PLH du pays Yonnais, avec un rapport entre le nombre de PLA consommés entre 1995 et 2000 et l'importance du parc de résidences principales en 1999 extrêmement faible, variant entre 0 et 0,6 % : il s'agit de Fougéré, de Landeronde, de Mouilleron-le-Captif et du Tablier. Ces communes n'ont consommé que 4 % des crédits PLA de la couronne yonnaise, alors qu'elles représentent 21 % des résidences principales. Cette situation ne peut guère se justifier par la volonté de faire une pause dans la construction HLM, puisque ces communes se distinguent par les plus faibles taux de logements sociaux du pays Yonnais, avec seulement 1 % des résidences principales en 1999, soit une présence à peine symbolique.

CONCLUSION

Au total, il semble que les élus du pays Yonnais aient perçu le PLH davantage comme un vecteur de dynamisation et de développement de la politique de solidarité intercommunale, que comme un instrument de planification de l'habitat et du logement. Incontestablement, cela a été un moyen parmi d'autres de favoriser la construction de l'intercommunalité. À l'image de nombreux autres PLH, celui du pays Yonnais serait-il autre chose qu'un « *instrument de mobilisation, de formulation de projets communs, (une) occasion de négociation et de compromis* » (Ascher, 1996) ?

Autrement dit, au-delà des effets propres du PLH, n'est-ce pas la dynamique de coopération intercommunale et institutionnelle générée par la procédure d'élaboration du PLH qui est la plus importante et peut-être la plus porteuse d'avenir ? En clair, la politique locale de l'habitat serait-elle autre chose qu'un moyen de faire progresser l'intercommunalité ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ASCHER F., 1996, « De l'intérêt général substantiel à l'intérêt général procédural », in GENESTIER P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? Pour qui ?*, Paris, La documentation Française, pp 163-168.

COLOOS B., 1995, « La production et la gestion de l'habitat », in ASCHER F. (dir.), *Le logement en questions*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, pp 69-107.

COUTURIER T., 1989, *Pays yonnais et bassin de vie. Approche multicritères et propositions de délimitations*, La Roche-sur-Yon, Roche Développement, non paginé.

COUTURIER T. et GUINTARD M., 1991, « Le Pays yonnais au dernier recensement », *Les Cahiers de l'Observatoire*, n°6, pp 12-23.

GAUDIN J.P., 1996, « La contractualisation des politiques urbaines », in GENESTIER P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? Pour qui ?*, Paris, La documentation Française, pp 29-38.

GAUDIN J.P., 1997, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses universitaires de France, 128 pages.

JAMET J.L., 1991, *La genèse du bassin de vie yonnais : deux décennies d'évolution démographique*, La Roche-sur-Yon, Roche Développement, 34 pages.

DÉBAT ET QUESTIONS

Interventions de Rémi Dormois et de François Madoré

Rémy Le Saout, Enseignant-chercheur, Université d'Orléans

L'exemple de La Roche-sur-Yon est intéressant car il fonctionne à l'envers, c'est-à-dire que c'est une politique thématique ou vectorielle qui crée la structure. Normalement, la structure est censée être l'outil.

Jean-Jacques Duhayon, Directeur d'études, CETE de l'Ouest

Je voulais avoir votre sentiment sur l'évolution politique actuelle qui a connu quand même quelques vicissitudes entre la Communauté de communes de La Roche-sur-Yon, ou plutôt la présidence de la Communauté de communes de La Roche-sur-Yon, et le maire de La Roche-sur-Yon. On sait que ce sont deux opposants notoires sur le plan politique. Quelle valeur, à votre avis, a cette évolution, qui est actuellement une évolution plutôt négative d'après ce qu'on a pu en lire dans la presse, par rapport à tout ce qui a été bâti auparavant en termes d'intercommunalité ?

François Madoré, Enseignant-chercheur, Université de Nantes

Il est difficile de répondre à cette question, d'autant plus que c'est un aspect qu'on n'a pas particulièrement travaillé dans le cadre de ces études. J'aurais tendance à penser que c'est peut-être un accident de parcours dans une intercommunalité qui est assez récente, qui n'était pas, Rémi Dormois l'a bien rappelé, très évidente au départ, et qui reposait de ce fait sur des bases un peu fragiles, notamment une sorte d'accord politique entre le maire de la ville centre et le maire d'une des communes de la couronne périurbaine, Saint-Florent des Bois.

Il faut aussi savoir qu'il y avait d'autres tendances, une tendance en particulier villiériste, qui ne voyait pas toujours forcément d'un très bon œil ce compromis politique. On en est là : un accident de parcours avec, sur le long terme, la perspective, sans doute, de surmonter cet accident de parcours, et, en particulier aussi, un autre projet qui mobilise actuellement à travers la réalisation d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) et la création d'un syndicat intercommunal avec le district du Poiré-sur-Vie et qui peut être un des moyens de contourner cette crispation actuelle.

Jean-Yves Bion, Sociologue, CERTU

Tout à fait au début des exposés, vous disiez : « il y a des sociologues qui s'intéressent à ce problème, il y a des géographes, il y a des politistes, mais les économistes, on ne les voit pas beaucoup ». Je pense que ce premier exposé donne des éléments de réponse. Je ne sais pas si cela a un rapport avec le fait que Rémi Dormois s'intéresse à la science politique, mais on a eu un topo plutôt axé sur la science politique, et même François Madoré a dit qu'en définitive, le bénéfice était essentiellement un apprentissage politique, sur la question du logement, et que la dimension économique n'était pas évidente. Je pense, pour ma part, que cette affaire est éminemment politique.

Même les préfets, dans l'engouement qu'il y a eu à former des intercommunalités, ont été vivement sollicités pour, justement, inciter fortement à l'intercommunalité. C'est encore un

élément du politique. La dimension purement économique dans l'intercommunalité, ce n'est pas ce qui compte, au moins dans cette phase. Par contre, peut-être que les économistes vont nous rattraper, sur ce problème là. Evidemment, dans un premier temps dans les intercommunalités, on a des économies d'échelle.

Mais plus on étend l'intercommunalité, plus on étend les réseaux, moins les réseaux sont rentables et plus les déficits s'accroissent. Par conséquent, des intercommunalités qui ont été construites pour des raisons essentiellement politiques risquent, à terme, de poser de sérieux problèmes de gestion. Et je pense que là, les économistes vont rejoindre le groupe de gens qui se penchent sur l'intercommunalité.

Rémy Le Saout, Enseignant-chercheur, Université d'Orléans

Effectivement, c'est économiste et c'est aussi gestionnaire au sens de gestion, et il faudra effectivement avoir à terme des analyses sur tous ces effets-là. Je pense que ce qui est un peu paradoxal, c'est qu'au niveau des chercheurs, on s'intéresse aux aspects politiques qui sont une dynamique propre. Là, on fait donc ce qu'on veut et ça n'est pas grave. Mais, au niveau des praticiens, fonctionnaires, élus, la préoccupation majeure c'est quand même grosso modo : « est-ce que c'est rentable d'un point de vue économique ? ».

Et là dessus, il faudrait peut-être voir, les commandes qui sont passées par exemple auprès de cabinets de consultants, quels sont les questionnements qui sont posés par les élus ou les fonctionnaires auprès de cabinets, d'audits, et on verrait là des préoccupations majeures. Mais il est vrai que tout ceci est un ensemble qui explique bien qu'aujourd'hui, il y a différentes disciplines représentées puisque tout se croise, que c'est poreux. Et heureusement. Il ne faut pas en venir à dire : « les juristes disent ceci, les économistes cela... ».

Jean Soumagne, Enseignant-chercheur, Université d'Angers.

Deux brèves questions. La première vient en quelque sorte pour compléter : est-ce que cette politique *a minima* qui nous a été évoquée correspond aussi à des réalités du point de vue de l'action en matière environnementale et du point de vue de l'action sur les zones d'activités ou d'autres aspects de l'économie spatiale ? La deuxième question rebondit un peu par rapport à ce qui précède : n'y a-t-il pas quelque part une contradiction entre l'intercommunalité de projet et le développement durable ?

Alan Cabel, Directeur, Communauté de communes du pays Yonnais

La Communauté de communes du pays Yonnais est particulièrement concernée bien sûr par les deux présentations qui ont été faites. Ce que l'on peut dire, puisque vous avez arrêté votre observation en 2000, c'est que l'on était effectivement dans une période qu'on ne va pas qualifier d'euphorique mais qui était quand même d'optimisme, où l'on pouvait considérer qu'on était passé effectivement d'un climat de méfiance à, presque, un niveau de confiance entre le maire de La Roche-sur-Yon et les maires de la couronne.

Effectivement, cette construction qu'on peut qualifier de lente et aussi de progressive s'est un peu cassée la figure après les élections municipales de 2001 et je pense qu'il serait particulièrement intéressant d'en analyser les causes qui sont probablement multiples. En ce qui concerne les présentations qui ont été faites, je crois qu'effectivement, l'ensemble de la construction qui a été faite de 1993 à 2000 a été basée sur le respect des décisions des communes.

On a vu un exemple sur le logement, mais c'est vrai aussi sur d'autres sujets que l'on a eu à manager, où on a systématiquement eu une recherche de consensus avec les limites que cela peut avoir mais aussi avec les avantages qu'a une construction progressive.

Il y a eu une volonté d'accélération en 2000 qui a été l'une des causes du coup de boutoir qu'on a pris en 2001. Je voudrais quand même revenir un peu sur la partie concernant le logement. On était dans une période (celle que vous avez analysée) où le PLA était un produit rare et demandé par les communes. On est passé depuis deux ans dans une période différente par rapport à cela, et si vous n'avez pas noté trop de difficultés sur la gestion des PLA, c'est peut-être parce que les acteurs que vous avez interrogés n'étaient pas ceux qui avaient à gérer ces difficultés. Ce n'était pas facile d'établir les priorités des PLA, pendant toute cette période. Et, à noter quand même en complément de ce que vous avez dit, mais c'était je crois dans vos tableaux, le nombre de logements sociaux sur les communes de la couronne a du passer d'une centaine environ à 250 ce qui n'est pas anodin, même si effectivement, ramené au nombre de logements sociaux sur La Roche-sur-Yon, c'est « epsilon ».

Autrement, en ce qui concerne les autres approches et le développement durable, l'approche du développement économique était une approche difficile et il y a eu un accord politique. C'était une des difficultés de la mise en route de la Communauté de communes qui s'est faite en deux fois, vous l'avez noté, treize communes en 1994 et quinze en 1995, puisqu'on se basait aussi sur l'accord à propos de la réalisation de zones d'activités économiques intercommunales, c'est-à-dire des zones avec une taxe professionnelle de zone, donc sans retour de taxe professionnelle aux communes concernées mais uniquement à l'intercommunalité, ce qui permettait d'avoir effectivement une stratégie de développement économique à l'échelon des quinze communes et non pas quinze fois à l'échelon de chacune des communes.

De plus, si l'on voulait faire une approche économique, au lieu de prendre le logement ou d'autres sujets, on aurait peut-être pu prendre la collecte des ordures ménagères où là, effectivement, on peut mettre en avant un effet d'économie lié à un travail rationnel sur quinze communes au lieu d'avoir effectivement quinze fois des contrats sur une commune. Au niveau de la collecte et du traitement des ordures ménagères, il y a des économies d'échelle qu'on ne retrouve pas forcément sur tous les sujets.

Alain Laplanche, Chargé d'études, CETE de l'Ouest.

Je voulais juste dire que l'élément économique a été un des éléments clés du développement de la politique intercommunale sur La Roche-sur-Yon. Tous les acteurs nous en ont parlé quand on a fait l'étude, et c'est vraiment là-dessus qu'elle s'est bâtie, progressivement, et avec des conflits, puisqu'on a vu que certaines communes, à certains moments, refusaient de rentrer dans la Communauté de communes pour ne pas partager le gâteau. Mais c'est bien là-dessus, sur la volonté de La Roche-sur-Yon, en particulier par rapport au développement des zones industrielles de façon qu'elles soient cohérentes sur le territoire, que l'intercommunalité s'est développée. Il s'agit donc bien d'une préoccupation économique au départ, pour la création. Même si elle était politique, elle était aussi fortement économique au départ pour lancer cette intercommunalité.

L'aire métropolitaine marseillaise¹

L'intercommunalité, levier des dynamiques politiques territoriales ?

Maurice Olive

(Maître de conférences en science politique, Université de la Méditerranée)

À partir d'une étude de cas, celle de l'aire métropolitaine marseillaise (AMM), nous proposons de réfléchir à la contribution des institutions intercommunales à la mise en place de dynamiques territoriales. Ce qui, plus précisément, sera interrogé, c'est la capacité de ces institutions à susciter de nouveaux jeux coopératifs, à mettre en cohérence les initiatives locales, à promouvoir d'autres échelles de mobilisation, autrement dit, à renouveler les politiques publiques.

Le parti pris empirique que nous avons adopté s'accorde avec l'hypothèse d'un impact contrasté, sur le territoire national, des groupements intercommunaux. On s'efforcera de les considérer comme des ressources politiques potentielles dont la valorisation dépend de certaines configurations, où se déclinent des formes singulières d'articulation entre « leadership et territoire » (Genieys, 2000).

S'agissant du cas marseillais, on ne peut qu'être frappé par la timidité des changements suscités par la vague réformatrice des années quatre-vingt-dix. Si le schéma de coopération intercommunale issu de la « loi Chevènement » a introduit plus de continuité, il n'a le plus souvent permis que des recompositions formelles. Les tendances centrifuges, à partir desquelles s'est structurée l'AMM, n'ont été que timidement entamées au profit de polarités élargies, où les logiques affinitaires ont simplement eu à composer avec le volontarisme d'État. Telle qu'elle est pratiquée, l'intercommunalité apparaît d'abord comme un outil de financement des projets locaux, à faible plus-value collective, et sans autre contrepartie que celle d'un soutien mutuel.

Trois séries de facteurs seront privilégiés pour rendre compte de cette situation, à partir desquels s'organisera notre contribution. L'impuissance de l'intercommunalité à renouveler les cadres légitimes de l'action publique est tout d'abord encouragée par l'extrême polarisation de l'AMM, héritée pour partie des politiques industrielles de l'État gaulliste, relayées, localement, par des stratégies concurrentielles de développement économique.

Une autre explication est à rechercher dans les formes territorialisées de transactions politiques (Négrier, 1998), au sein desquelles les rapports institutionnels prennent corps ; la multiplication des lieux de centralité politique, ajoutée au poids du Département, rendent ici problématique la mise en cohérence des actions communautaires. Le poids des élites politiques traditionnelles, mais aussi la diversité des milieux patronaux freinent l'émergence d'un véritable leadership communautaire, nous offrant ainsi une troisième piste à explorer.

¹ Ce texte reprend, pour l'essentiel, des arguments développés dans Olive (2001a, 2001b).

I - L'archipel métropolitain marseillais : un ensemble fragmenté

Vaste territoire réunissant près de deux millions d'habitants, l'AMM est tout à la fois marquée par le relief accidenté de ses communes et leur superficie, plus étendue que la plupart des villes françaises. Plus que ses caractéristiques géophysiques, ce sont pourtant les interventions publiques des trente dernières années qui ont façonné cet espace, aujourd'hui fortement clivé entre est et ouest.

1.1 Quand les politiques font le territoire

Si la création, à Fos-sur-Mer, d'un complexe industrialo-portuaire constitue un legs majeur de la période gaullienne, il est loin d'être le seul à avoir durablement marqué le territoire. Toute une série d'initiatives publiques ont alors été prises, « événements fondateurs » autour desquels va se forger une « nouvelle économie buccho-rhodanienne » (Morel, 1999) : création de sites aéronautiques à Marignane, développement de la recherche nucléaire à Cadarache ou encore implantation du Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) dans la zone d'activités d'Aix-les-Milles.

La division, encore valable à la fin des années soixante, entre Marseille et un arrière-pays rural, laisse ainsi la place à une toute autre géographie économique. On voit se dessiner, dès les années soixante-dix, deux territoires en pleine mutation à l'extérieur de la capitale : à l'ouest, sur les pourtours de l'étang de Berre, celui de la grande industrie, au nord, celui des nouvelles technologies autour du pays d'Aix.

Les années quatre-vingt, et celles qui suivront, vont accélérer ces processus de recomposition. En offrant aux communes les outils nécessaires pour mener à bien de véritables politiques locales, la décentralisation a fortement encouragé les tendances à l'éclatement, amorcées quelques décennies plus tôt. Si Marseille a, depuis peu, réussi à enrayer son déclin économique, elle a jusqu'ici cumulé de nombreux handicaps sur le marché des territoires locaux.

De meilleures conditions d'implantation offertes aux entreprises, l'afflux d'une main-d'œuvre qualifiée, attirée par le cadre de vie, ont ainsi favorisé la constitution de pôles de développement à l'extérieur, et souvent à l'insu de la capitale. Marseille ne correspond donc qu'imparfaitement au modèle de l'agglomération, édifiée à partir de la ville centre : plus attractive qu'elle, sa « périphérie » est aussi souvent plus prospère.

1.2 Un patchwork institutionnel

Petites ou moyennes, quelques villes de cet archipel régional se positionnent au centre d'un bassin d'activités. C'est le cas de Martigues qui, avec un noyau de communes, se définit comme un des pôles du « Triangle d'Or » de la chimie européenne, « métropole d'équilibre » d'un ensemble de 300 000 habitants à l'ouest de l'étang de Berre. C'est aussi le cas d'Aubagne, moteur de la nouvelle Communauté d'agglomération Garlaban / Huveaune / Sainte-Beaume, qui revendique un rôle de « catalyseur » entre les communes de l'est. Aix-en-Provence, de la même manière, se place au cœur d'un vaste Pays d'Aix, auquel la récente Communauté d'agglomération (CAPA) donne une existence institutionnelle.

Adossée à une structure baptisée, en 1996, « Pays d'Aix Développement » – à laquelle le Département et la Région ont apporté leur soutien –, la CAPA (33 communes, 330 000 habitants) constitue le pôle le plus étendu, et surtout le plus riche de l'aire, des limites nord de Marseille aux frontières du Luberon et de la Haute-Provence.

La mise en place d'une Communauté urbaine (Marseille-Provence-Métropole, MPM), héritée de la « loi Chevènement », n'a pas profondément modifié cet équilibre. Pour l'essentiel, le périmètre retenu reconduit le schéma minimaliste des années quatre-vingt-dix, au mépris d'une réalité toujours plus patente, celle de l'aire métropolitaine. La plupart des grandes zones commerciales qui ceignent Marseille en sont par exemple exclues, de même que les principales villes (Martigues, Aix, Aubagne) qui forment avec elle le « quadrilatère » qui, en 1990, couvrait 60 % des déplacements domicile-travail sur l'AMM (Brassard, 1996).

Limitée à la bordure littorale, MPM ne réunit autour de Marseille que de très petites communes qui, à l'exception de Marignane et de Gémenos, siège d'une importante zone d'activités, n'ont qu'une vocation résidentielle. Encore aujourd'hui, Marseille tourne le dos à son arrière-pays, se tient à l'écart d'un ouest dynamique, celui des rives de l'étang de Berre. Elle demeure une « métropole inachevée » (Viard, 1994 ; Langevin, 2001).

II – Le département, acteur des politiques métropolitaines

S'il produit des solidarités locales, ce patchwork institutionnel reste un facteur d'incohérence à l'échelle métropolitaine. Il en entrave l'affirmation politique en suscitant des initiatives concurrentes, tout en offrant au Département un rôle de médiation plus important qu'il ne l'est d'ordinaire sur les territoires d'agglomération (Michel, 1997 ; Guéranger, 2001). En témoignent les actions menées en matière de traitement des déchets ou de développement économique.

2.1 Traitement des déchets : le leadership contesté du Conseil général

Depuis décembre 2000, en accord avec le préfet, la question du traitement des déchets et de sa mise aux normes communautaires doit être réglée par un syndicat mixte (SMIDEP 13) associant, sous la responsabilité du Conseil général, l'ensemble des groupements de communes concernées. Syndicat d'études dans un premier temps, chargé d'élaborer le plan d'élimination des déchets, le SMIDEP doit, en 2002, devenir un outil de réalisation, mais

aussi de gestion déléguée de tous les équipements de recyclage, compostage et incinération des déchets.

À l'issue de plusieurs mois de négociations entre l'État et les principaux exécutifs locaux, la Communauté urbaine de Marseille, qui produit à elle seule le tiers des déchets du département, a cependant refusé de déléguer ses compétences de gestion au syndicat, estimant, suivant les propos d'un élu marseillais délégué à l'environnement, avoir « *l'échelle pertinente pour assumer seuls cette compétence* »².

Sans être aussi explicite, la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CAPA), où la droite est désormais majoritaire, a elle aussi émis de nombreuses réserves, contraignant le « patron » du Conseil général – par ailleurs homme fort de la fédération socialiste – à suspendre les activités du SMIDEP, en octobre 2001. De fait, depuis deux ans, rien n'a été réalisé en matière d'équipements pour l'élimination des déchets.

2.2 Le développement économique, entre partenariat institutionnel et jeux partisans

On évoquait plus haut le soutien des collectivités locales à l'agence de développement du Pays d'Aix. Le projet « Europôle », alimenté par la gare TGV sur le plateau de l'Arbois, offre une autre illustration de ces tensions. Alors que Marseille initiait, au début des années quatre-vingt-dix, une opération de développement économique baptisée « Euroméditerranée », le Conseil général – qui en est d'ailleurs aujourd'hui partenaire – soutenait un projet concurrent, à l'initiative de son président d'alors, le socialiste Lucien Weygand. Partiellement abouti, ce projet, lui aussi « méditerranéen », marginalise de fait la capitale au bénéfice du Pays d'Aix, en déplaçant vers le nord-ouest le centre de l'aire métropolitaine.

Plus qu'à l'opposition, peu éclairante ici, entre espaces urbain et rural, la situation semble liée aux tensions, alors très vives, entre le maire de Marseille, Robert Vigouroux, et l'appareil socialiste local, restructuré autour du Département dans les dernières années du defferrisme. On ne s'étonnera pas de voir figurer parmi les principaux protagonistes d'Europôle deux leaders socialistes, Jean-François Picheral, alors maire d'Aix-en-Provence et premier vice-président du Conseil général, et Jean-Jacques Anglade, maire de Vitrolles et, lui aussi, conseiller général.

Ces exemples, auxquels on pourrait d'ailleurs ajouter celui des transports, montrent bien que le renforcement de l'intercommunalité n'a pas introduit de profonds changements dans les modes de régulation politique en œuvre sur le territoire métropolitain. Les configurations d'acteurs ont été remodelées sans éliminer les formes traditionnelles de transactions politiques.

Ces dernières restent fortement marquées par les négociations entre préfet et grands élus urbains, par l'élaboration permanente de compromis entre exécutifs locaux et, surtout, par le poids de l'institution départementale, dont le leadership puise de nouvelles sources de légitimation dans la multiplication des dispositifs contractuels, le recours croissant au financement croisé et l'alignement de l'action publique sur les contraintes communautaires.

² Cité dans *Le Pavé*, n°177, 8-14 novembre 2001, p 7.

III – Une faible mobilisation territoriale

Les auteurs qui se sont penchés sur les dynamiques métropolitaines ont souligné le rôle déterminant d'entrepreneurs politiques (Jouve et Lefèvre, 1999) qui, n'ayant qu'une faible légitimité traditionnelle, cherchaient à valoriser de nouvelles ressources institutionnelles. De la même manière, la capacité des gouvernements locaux à agréger les intérêts économiques conditionne en partie l'affirmation de l'agglomération et des politiques qu'elle est susceptible de produire à son échelle. Sur ces deux points, Marseille et sa région sont très en retrait.

3.1 Permanence des élites et leadership négocié

Un rapide examen des trajectoires des candidats aux élections de mars 2001 (Olive, 2001c) témoigne d'une grande stabilité des élites politiques locales, qui contraste avec le brassage des populations sur la région. Dominé par les partis, eux-mêmes tenus par des notables locaux, le champ politique se détourne des grands enjeux de l'agglomération. Pour la quasi-totalité des élus, le projet métropolitain ne fait l'objet d'aucun investissement personnel.

Si l'intercommunalité peut conforter leur position, elle n'apparaît pas essentielle dans la gestion d'une carrière politique. Ici, comme en bien d'autres lieux du territoire français, l'institution intercommunale est un « pouvoir inachevé » (Le Saout, 2000), une ressource dérivée du pouvoir local, un attribut, parmi d'autres, d'une légitimité qui se gagne et se maintient sur la scène municipale.

Fondées sur des relations de confiance, les institutions communautaires reposent ici sur des formes négociées de leadership, enserrées dans un jeu subtil de contreparties entre exécutifs locaux. Le corollaire de ce contrat politique est la recherche systématique de l'unanimité, d'autant plus valorisée que sont en jeu des compétences ayant trait à la maîtrise du territoire.

En matière d'urbanisme comme en bien d'autres domaines de compétences, la Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, (MPM) se voit ainsi placée sous la tutelle de mécanismes qui, à différentes étapes de la décision, organisent un véritable droit de veto municipal, interdisant l'intégration des politiques communes. Seul garant de « l'intérêt communautaire », le conseil se trouve marginalisé au profit du bureau et de cercles informels de négociation qui associent, suivant des configurations variables au gré des rapports de force, élus, états-majors politiques et cadres territoriaux, issus le plus souvent de la ville centre.

3.2 Des intérêts économiques peu organisés

On a évoqué plus haut l'impact des politiques industrielles de l'État sur la polarisation de la région marseillaise. On pourrait tout aussi bien en souligner les effets, en creux, sur les capacités de mobilisation des élites économiques locales. La centralisation des capitaux, des

sièges et, probablement, des lieux de la négociation politique a ainsi durablement obéré toute forme de structuration des intérêts privés à l'échelle métropolitaine.

De fait, le processus de métropolisation engagé depuis plusieurs décennies n'a pas conduit à l'émergence d'une culture entrepreneuriale métropolitaine. P.-P. Zalio (2001) nous décrit ainsi des « mondes » patronaux dispersés, peu conscients de l'atout que représente l'inscription dans un territoire métropolitain, auquel ils sont d'ailleurs mal intégrés.

Les organisations économiques, de leur côté, contribuent peu à la production collective du territoire métropolitain. Très liée au petit commerce et à la bourgeoisie locale, la Chambre de commerce s'est par exemple associée au Conseil général pour créer une agence de développement, Provence-Promotion, tournée vers la valorisation des sites d'accueil du département. Organisée en « sections territoriales », comme celle du Pays d'Aix ou du Pays Salonais, l'Union pour les entreprises (UPE 13), principal représentant du patronat local, encourage elle aussi de fait l'agrégation par pôles d'activités des intérêts économiques, sans cohérence avec les groupements de communes. À la carte, déjà riche, des territoires institutionnels s'en ajoute ainsi une autre : celle de la représentation économique.

CONCLUSION

L'étude du cas marseillais nous montre les limites d'une approche institutionnelle des dynamiques territoriales. Dans la mesure où elle n'apparaît pas comme une ressource pertinente pour de nouvelles élites ou coalition d'acteurs, l'intercommunalité n'a pas d'impact significatif sur la restructuration du politique. Plus qu'un vecteur de nouveaux codes, susceptibles de renouveler les cadres de l'action publique, l'institution intercommunale est d'abord un outil de gestion accommodante des projets municipaux. Elle se borne, pour l'heure, à en organiser la coexistence, sans recomposer autrement qu'à la marge les espaces politiques locaux.

Le changement d'échelle crée pourtant de nouveaux circuits de financement, élargit le cercle des acteurs concernés, impose parfois des registres inédits de justification, rendant ainsi plus difficiles les rapprochements d'élus fondés sur des seules contreparties politiques. En ce sens, le redécoupage issu de la « loi Chevènement » marque une étape qui, à moyen terme, pourrait permettre un apprentissage vers des formes plus intégrées d'intercommunalité.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BRASSARD E. (dir.), 1996, *La région urbaine marseillaise*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube.

GENIEYS W. et alii, 2000, « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, 13, pp 103-119.

GUÉRANGER D., 2001, « Leadership intercommunal et stabilité institutionnelle : le cas chambérien », in BARAIZE F. et NÉGRIER E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, pp 221-248.

JOUBE B. et LEFÈVRE C. (dir.), 1999, *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Economica.

LANGVIN P., 2001, « L'application de la loi Chevènement dans la région marseillaise : vers des communautés éclatées ? », in DONZEL A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, pp 189-208.

LE SAOUT R., 2000, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé ? », *Revue Française de Science Politique*, 50 (3), pp 57-95.

MICHEL H., 1997, « La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux », in LE SAOUT R. (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp 179-216.

MOREL B., 1999, *Marseille, naissance d'une métropole*, Paris, L'Harmattan.

NÉGRIER E., 1998, « Echanges politiques territorialisés et mobilisations régionales », in JOUBE B. et NÉGRIER E. (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, L'Harmattan, pp 11-31.

OLIVE M. et OPPENHEIM J.-P., 2001a, « La Communauté urbaine de Marseille. Un fragment métropolitain », in BARAIZE F. et NÉGRIER E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, pp 31-66.

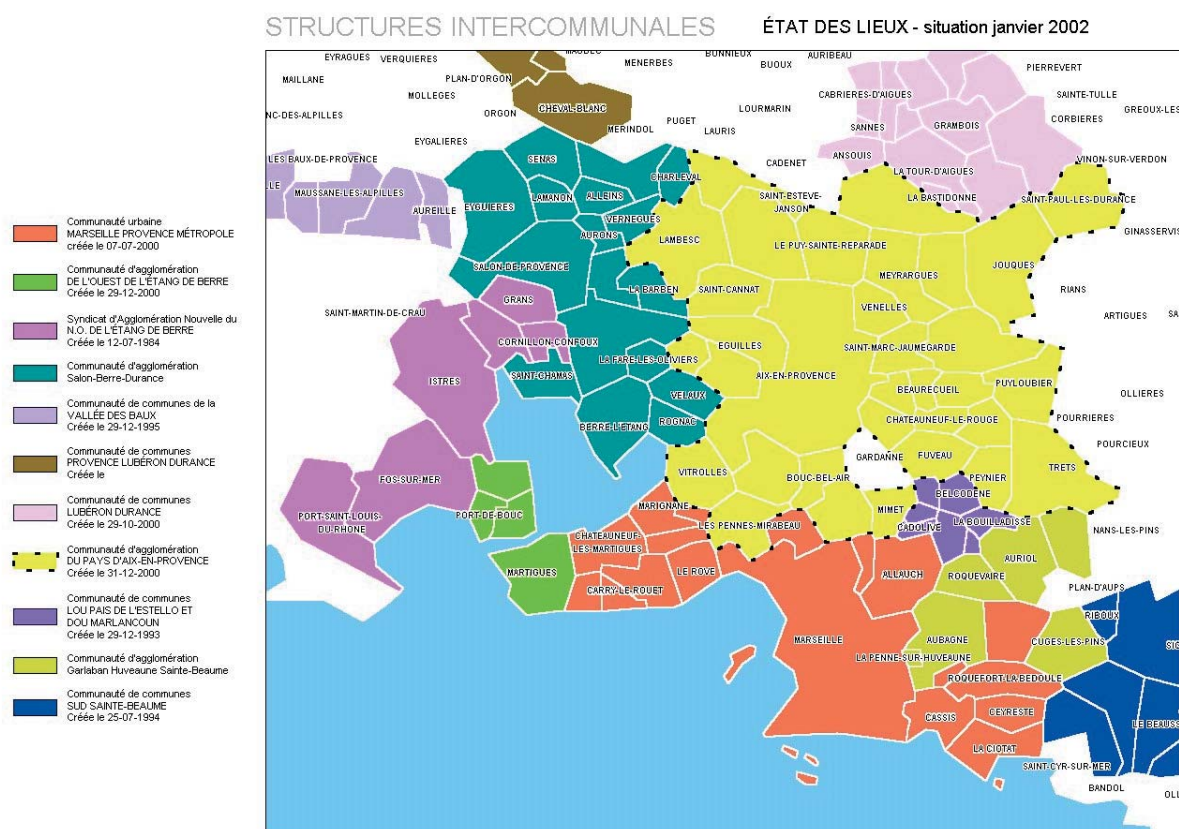
OLIVE M., 2001b, « La difficile émergence politique de l'agglomération marseillaise », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°100, pp 24-31.

OLIVE M., 2001c, « L'essoufflement d'un leadership. Les élections municipales des 11 et 18 mars à Marseille », *Pôle Sud*, n°15, pp 133-144.

VIARD J., 1994, *Marseille, la métropole inachevée*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube.

ZALIO P.-P., « Les « mondes » patronaux de l'aire métropolitaine marseillaise », in DONZEL A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, pp 19-35.

Carte des intercommunalités dans l'agglomération marseillaise en 2002



DÉBAT ET QUESTIONS

Intervention de Maurice Olive

Gérard Logié, Ancien Directeur, Mairie conseils, Caisse des dépôts et consignations

Je voudrais savoir pourquoi on est passé par la communauté de communes à Marseille, au lieu de la communauté de villes, et à quoi ce choix correspondait, si c'était un choix, puisqu'à ce moment là, on a même changé la loi pour que Marseille et aussi Grenoble puissent devenir communautés de communes au lieu de communautés de villes ?

Maurice Olive, Enseignant-chercheur, Université de la Méditerranée

Je crois que la communauté de communes, quand elle a été créée en 1992, comprenait trois communes, qui étaient Marseille, Marignane et Saint-Vittore, qui est une petite commune très proche de Marignane. Je crois que le maire de l'époque qui était Robert Vigouroux a déjà eu beaucoup de mal à réunir autour de Marseille ces deux communes là, et la seule formule acceptable, toujours dans cette logique de compromis et de distribution, de jeux subtils de distribution et de sauvegarde des intérêts de chacun, la seule formule en quelque sorte acceptable dans la négociation était la communauté de communes.

Pourquoi ? parce que moins intégrée que la communauté de villes en terme fiscal, en terme de transferts de compétences, de personnel, etc. On est face à la conjonction de deux facteurs. Le premier est un facteur un peu structurel, l'isolement de Marseille depuis toujours. Il faut quand même voir que la figure politique marseillaise par excellence était Gaston Defferre, décédé en 1986, maire de 1953 à 1986 et qui a donc joué un rôle important. Jusqu'à sa mort, il considérait que tout ce qui n'était pas marseillais était rural. Il appelait cela les ruraux.

Dans les années cinquante, à Aix, Vitrolles, Marignane, on avait des ruraux. Evidemment, jusque dans les années cinquante, c'était vrai. Dans les années soixante et soixante-dix, on ne sait plus vraiment où étaient les ruraux. Cette espèce de posture un peu insolente, un peu fière, un peu arrogante, une posture d'isolement, a fait qu'évidemment, les communes étaient peu promptes à s'allier à la ville, d'autant plus qu'elle avait perdu tous ses beaux atouts, tous ses beaux appareils. Il y a un beau site, un beau patrimoine, mais cela intéresse peu les communes périphériques qui cherchent davantage à valoriser leur patrimoine.

On a ces logiques structurelles là, et on a, en second facteur, un effet de conjoncture en la personne de Vigouroux, c'est-à-dire une forme de leadership assez singulier. Vigouroux avait quand même réussi à s'attirer l'inimitié non seulement de l'opposition, mais aussi de sa majorité et y compris de ses acteurs les plus proches. Il était donc en rupture avec environ 95 % de l'appareil politique local, peut-être plus. Il n'y avait qu'avec lui-même qu'il n'était sans doute pas en rupture, et encore, ce n'est pas sûr, la personnalité ayant tellement de facettes que je n'en suis pas certain.

On est là aussi dans une forme de leadership où la différence est très importante si l'on compare avec la situation de Marseille aujourd'hui, où Jean-Claude Gaudin est la figure du méridional bonhomme, très chaleureux, très prompt à la plaisanterie, qui fait la bise à tous les élus, un homme très consensuel, qui adopte un profil très bas et qui donc a réussi de cette façon à rassurer les maires des différentes communes, en disant qu'il ne serait pas touché à leur petit territoire. Je pense qu'on a là tous ces effets, le cumul de ces choses.

Jean-Pierre Peyon, Enseignant-chercheur, Université de Nantes

La comparaison Marseille – La Roche-sur-Yon pose bien sûr quelques problèmes, c'est-à-dire que, par rapport à l'ouest, il faudrait comparer avec la situation nantaise où évidemment, les rapports de force économiques, le rôle des chambres consulaires, et notamment le poids de la Chambre de commerce et d'industrie, dans le dialogue ou dans les débats avec les municipalités était très important. Le refus de l'intercommunalité dans la région nantaise était quand même très fort, à plusieurs reprises, puisque le débat sur la ville intercommunale a commencé en 1990 et était très complexe. Je pense que Marseille a sa spécificité, mais en même temps, ce qui s'est passé à Nantes est tout aussi intéressant.

Maintenant on voit bien la communauté urbaine mais il faut bien voir que le passé est quand même assez lourd. Il y aurait beaucoup à discuter, et on verrait que les jeux d'acteurs ne sont pas forcément les mêmes. Mais il y a des identifiants comme les relations entre les personnels politiques donc ce serait intéressant de faire, mais vraiment à échelle équivalente, une comparaison de fonctionnement.

La comparaison avec La Roche-sur-Yon est un peu d'une autre nature, même si elle peut être intéressante. C'est tout le débat sur la comparaison des objets d'étude pour le géographe, c'est-à-dire que parfois, on voit bien que comparer des ensembles de dimension et de population très différentes n'est pas tout à fait pertinent, mais qu'en même temps, il peut être tout à fait intéressant de le faire, tout dépend de ce que l'on cherche, et je crois qu'il faut jouer alors sur les deux ou trois niveaux d'échelles.

Maurice Olive, Enseignant-chercheur, Université de la Méditerranée

Ce qui a été fait ici est une comparaison de fortune, c'est-à-dire que le cas a été évoqué et que l'intérêt était de faire dialoguer un peu les deux.

Jean-Jacques Duhayon, Directeur d'études, CETE de l'Ouest.

Vous n'avez pas parlé de la décision de l'État de créer une ville nouvelle sur les rives de l'étang de Berre. Vous ne l'avez pas trop évoqué, en tous cas, je l'ai pas trop entendu. Est-ce que c'est un élément qui a joué beaucoup dans la mosaïque actuelle, mosaïque politique et intercommunale de la région de Marseille ?

Maurice Olive, Enseignant-chercheur, Université de la Méditerranée

Oui bien sûr, je crois d'ailleurs qu'il y a beaucoup plus de choses que je n'ai pas dites que l'inverse. Quand j'évoquais ces héritages de choix de politiques publiques d'État, le cas de la ville nouvelle fait aussi partie de cet héritage évidemment. On a parlé de façon incidente de Vitrolles mais on pourrait parler du cas de l'ouest qui est encore d'actualité, c'est-à-dire qu'il y a trois communes qui sont sur le nord-ouest de l'étang de Berre et qui sont réunies en syndicats d'agglomérations nouvelles : Istres, Fos, Miramas.

Ces trois villes ont décidé de reconduire leur alliance sous forme de syndicat et ont donc décidé de reconduire le Syndicat de l'agglomération nouvelle (SAN) et de ne pas passer, comme c'était initialement prévu, en communauté d'agglomérations, et ce parce que le régime des SAN garantit davantage l'autonomie municipale que celui de la communauté d'agglomérations. Concrètement, il y a là un exemple d'héritage : alors même que, finalement, les problématiques de l'ouest de l'étang de Berre sont assez proches les unes des

autres et qu'il y aurait matière, là, à opérer un rapprochement beaucoup plus large autour des rives de l'étang de Berre, on ne le fait pas parce qu'on dispose d'un outil, le SAN, qui est un outil commode de gestion qui permet effectivement de ne pas passer à l'étape supérieure d'intégration politique. Ainsi, de toute évidence, cela a contribué là aussi à émettre davantage la carte intercommunale.

Gilles Jeannot, Chercheur, Ecole des Ponts et Chaussées

Vous terminez votre intervention avec une position un peu optimiste en disant que ce n'est vraiment « pas terrible » mais que c'est sûrement un début. Je ne serais peut-être pas aussi optimiste et je tenterais une hypothèse inverse qui est de se dire que la loi Chevènement, en l'occurrence, est peut-être plutôt une régression. De notre côté, on avait observé un peu ce qui s'était passé autour de la question des transports.

J'avais rencontré les adjoints aux transports de Aix-Marseille, les responsables transports du département, avant la loi Chevènement, et il semblait quand même se dessiner l'émergence de l'idée qu'il fallait faire quelque chose de manière commune au niveau des transports. Il y avait quand même une volonté dans ce domaine là. À la fin, quand on a terminé notre enquête, Fabienne Margaille a assisté à une réunion qu'elle a trouvée assez amusante ou assez inquiétante, qui avait lieu au moment où tombait la loi Chevènement et qui rassemblait tous les gens : c'était une « réunion calculette ». Tous les gens étaient en train de sortir leur calculette et de se dire : « si on se regroupe ainsi, combien est-ce que ça va nous rapporter, combien va-t-on toucher de subventions, etc. ».

J'ai un peu l'impression que – il faudrait alors poser la question de manière plus générale en dehors du cas marseillais – pour les aires urbaines un peu complexes, multipolaires, etc., la loi Chevènement a peut-être eu un effet de régression, c'est-à-dire qu'elle a finalement réconforté les intercommunalités de type polaire, en les subventionnant, et arrêté des constructions qui étaient des constructions plutôt « soft » de projets qui, eux, sont déqualifiés, en termes purement économiques, mais au sens de gré de subvention.

Maurice Olive, Enseignant-chercheur, Université de la Méditerranée

C'est difficile de répondre à cette question. Je pense qu'il n'y a sûrement pas un effet homogène de la loi Chevènement, et il est possible que, sur de nombreux territoires, elle ait eu des effets inverses. S'agissant du cas de l'agglomération, je ne suis pas sûr, mais ma réponse n'a pas beaucoup d'intérêt dans le sens où il aurait fallu rentrer dans le détail d'une politique publique, suivre en quelques sortes la chronique de cette politique et de ses mesures, ce que je n'ai pas fait. Je ne suis donc pas très bien placé pour répondre avec autorité sur ce propos mais il me semble quand même que la loi Chevènement a construit des acteurs collectifs qui ne sont encore une fois que des acteurs de papier, assez largement.

Cependant, le fait que ce soit des acteurs de papier, je crois, compte. La loi a construit des acteurs collectifs, a créé des blocs un peu plus homogènes qui ne l'étaient pas jusqu'ici, et donc, je crois qu'elle va peut-être permettre une sorte d'étape de coopération par voie très souple et contractuelle, très peu intégrée, entre les acteurs collectifs qui ont quand même ce mérite là d'exister, de penser à l'échelle du périmètre comme une échelle à peu près convenable. Il y a toujours quelques brebis galeuses mais il me semble quand même que la carte d'aujourd'hui fait un peu plus sens dans l'esprit des acteurs, même si évidemment, elle a

suscité des conflits, des remous, des refus plus ou moins théâtralisés, à l'approche des élections municipales.

On est bien d'accord sur le fait qu'il y a eu des doubles jeux, des refus électoraux puis des négociations sous cape entre le préfet et les élus. C'est évident. Mais malgré tout, je crois que la carte d'aujourd'hui fait plus sens qu'elle ne le faisait jusqu'ici, du fait que c'était très clairement un effet d'aubaine, un effet de financement. Il s'agit toujours d'un effet d'aubaine mais il me semble quand même qu'encore une fois, les représentations ont un peu évolué sur ces terrains. Je ne suis pas très sûr que ce soit pire. Ce n'est pas uniquement pour ouvrir, comme on le fait à Sciences-Po, la conclusion sur une note optimiste.

Eric Ardouin, Directeur de la mission Animation et Programmation, Communauté urbaine de Nantes

Je m'assigne à moi-même la difficile mission de réintroduire un peu de positif dans tout ce qui a été dit. Je crois qu'il n'y a pas de destin maudit de l'intercommunalité. On peut construire et en tous cas, c'est ce qu'on essaie de faire. Evidemment, il est encore tôt pour en tirer des conclusions mais, pour l'instant, à la Communauté urbaine de Nantes, les choses se passent de manière plus positive que ce qu'on a pu entendre dans ces deux expériences. Il ne faudrait donc pas en tirer que, de manière générale, l'intercommunalité ne marche pas et qu'au lieu d'une plus-value, on tendrait plutôt vers une moins-value. Il est évident que c'est compliqué de construire ensemble pour des maires qui ont une légitimité propre sur leur territoire. Ça a été compliqué à Nantes. C'est une vieille histoire qui a donné lieu à la résurgence de craintes passées.

Il faut savoir qu'au début du siècle, il y a eu tentative, réussie dans certains cas et qui a échoué dans d'autres, de fusion unilatérale de communes périphériques avec Nantes qui, dans l'imaginaire collectif des élus locaux, a connu des résurgences au fil du temps à chaque fois qu'on a voulu passer dans une nouvelle phase de l'intercommunalité. Cela dit, la construction de la Communauté urbaine de Nantes, qui est aujourd'hui créée depuis un an, s'est faite de manière graduelle. Il y a eu d'abord la mise en place du district, puis la mise en place en un temps record d'une taxe professionnelle d'agglomération mais qui avait été tout de même favorisée par le fait qu'il y avait eu des débats auparavant.

Cette construction s'est faite progressivement et si elle a été recherche d'un consensus, ce n'était pas forcément la recherche d'une unanimité. Il y a bien eu recherche d'un consensus, il y a eu comme à Marseille une charte de fonctionnement, mais qui ne dit pas « on n'avancera pas tant que tout le monde ne sera pas d'accord ». Simplement, cette charte de fonctionnement dit, par exemple en matière d'urbanisme, « on ne fera pas quelque chose à l'encontre d'une décision d'un maire », c'est-à-dire qu'on n'imposera pas à un maire, par exemple, une décision d'implantation de logements sociaux. Ceci nécessite dans la construction de la politique publique, à un moment donné, des discussions et une contractualisation. Et cela nécessite aussi pour construire cette intercommunalité le fait qu'on ait récupéré des moyens qui existaient dans les communes, en particulier des moyens humains, le fait de s'entendre sur la répartition de ces moyens. Le district avait, à la fin 2000, environ 180 agents.

Aujourd'hui la Communauté urbaine en a 2000 qui, pour l'essentiel, ont été récupéré dans les communes, lesquelles communes, pour un certain nombre d'entre elles, se sont posées la question : « là on est à la fois dépossédés d'un certain nombre de compétences et en plus de nos moyens d'action puisque nos personnels partent sur Nantes ». Là, le consensus qui s'est

construit autour de ça, c'est la communauté urbaine. Certes, c'est une métropole qui cherche à se mettre en place avec Saint-Nazaire, mais en même temps, ce n'est pas la recherche de construction d'une mégapole, c'est-à-dire que l'organisation qu'on va mettre en place sera une organisation déconcentrée avec des pôles de proximité répartis sur le territoire, qui ne reprennent pas l'organisation communale. Donc, on n'est pas dans un unanimisme mou où on cherche à faire perdurer l'organisation communale puisque chacun des pôles de proximité regroupe plusieurs communes ce qui garantit aux maires que les moyens seront bien mis en œuvre sur leur territoire. C'est un premier élément.

Le deuxième élément, c'est une contractualisation des investissements qui vont être réalisés sur leur territoire. On est en train, actuellement, de négocier avec les maires les volumes d'investissements qui seront réalisés sur leurs communes, soit investissement à portée locale qu'ils réalisaient eux-mêmes autrefois, soit investissement de portée communautaire, y compris grands équipements, tout en sachant que les uns et les autres savent ce qui se fera sur la commune d'à côté. Je ne dis pas que le système de contrepartie n'existe pas. Il existe, bien sûr. Chacun cherche pour sa commune à avoir un maximum d'interventions de la communauté urbaine sur son territoire bien évidemment.

Cela dit, cela permet de sortir du jeu suivant lequel on peut entendre par exemple : « mon collègue de la commune d'à côté exagère parce qu'il s'est fait financer telle grosse opération sur son territoire ; je ne dis rien, mais moi-même, je vais rajouter un gros paquet à financer et comme je sais que lui, il ne dira rien, peut-être que mon projet va passer ». Je ne dis pas que ça élimine complètement ce jeu, mais ça évite qu'il soit joué en permanence étant donné que les choses sont mises sur la table et que tout le monde sait ce que les uns et les autres gagneront dans cette négociation.

Maurice Olive, Enseignant-chercheur, Université de la Méditerranée

C'est un peu ce que j'ai essayé de dire, mais mal, dans ma conclusion, c'est-à-dire que je crois que le jeu est rendu un peu plus complexe. Simplement, il y a un effet de rognage maximum qui trouve aussi ses limites. Il y a quand même néanmoins un effet de collectif où, à un moment donné, pour des raisons de justification justement, on est obligé de ne pas rentrer, de sortir de ce jeu de confrontation, d'affrontement des égoïsmes. Je suis d'accord. En fait, je crois qu'on dit un peu la même chose. Simplement vous mettez l'accent sur un aspect et moi plutôt sur un autre, mais je crois qu'on en arrive à peu près au même point.

Rémy Le Saout, Enseignant-chercheur, Université d'Orléans

Si ces comparaisons vous intéressent, un ouvrage est sorti récemment, dirigé par deux collègues de Montpellier, François Barèze et Emmanuel Négrier, sur *L'invention politique de l'agglomération*. Il contient une comparaison de plusieurs espaces, dont Marseille (Maurice Olive a fait le chapitre sur Marseille), Béziers, Montpellier, Chambéry, etc., mais il n'y a pas Nantes ni d'autres grandes villes. C'est d'actualité et c'est un ouvrage qui, je trouve, boucle un peu ce que j'ai dit au début, c'est-à-dire pourquoi l'intercommunalité se met en place. Pour faire la liaison avec ce qui va suivre, je voudrais ajouter qu'il y a un mot qui n'a pas été évoqué de toute la matinée, il me semble : c'est le terme de projet. Il y a trois ou quatre ans, et même dix ans, c'était un peu le mot clé pour parler de l'intercommunalité.

La participation des habitants

L'exigence d'une organisation rigoureuse et sans cesse adaptée pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet territorial,

Gérard Logié

(ancien directeur de Mairie conseils, Caisse des dépôts et consignations)

L'élaboration d'un projet d'aménagement et de développement s'effectue nécessairement sur un territoire intercommunal. C'est un processus mis en œuvre depuis plusieurs décennies (plan d'aménagement rural, charte intercommunale d'aménagement et de développement, programme Leader) et une exigence de plusieurs textes de lois des années quatre-vingt-dix¹. Son efficacité repose sur l'établissement de liens solides et durables entre tous les acteurs publics et privés et leur territoire : les conséquences en sont notamment un sentiment d'appartenance mieux partagé, une cohésion sociale renforcée, une capacité d'innovation individuelle et collective stimulée.

C'est pourquoi l'établissement d'un projet d'aménagement et de développement constitue un enjeu considérable pour les habitants d'un territoire : ils peuvent y trouver l'occasion de construire ou de raffermir une identité commune, par la prise de conscience collective des potentialités naturelles, culturelles et humaines qu'il renferme. Ceux d'entre eux qui s'y impliquent contribuent simultanément à l'amélioration des conditions de vie actuelle et à la construction de l'avenir de leur territoire. On retrouve là le sens de l'engagement citoyen, qui réhabilite l'action politique et donne sa véritable place aux politiques publiques.

I – Le projet territorial

Tentons rapidement d'éclairer ce que peut être un projet de territoire². Tout d'abord, le projet de territoire ne se confond pas avec un programme d'actions : normalement il le précède. L'élaboration d'un projet de territoire commence par un partage le plus large possible de la connaissance qu'ont les différents acteurs de l'histoire, de l'état des lieux et du potentiel de leur territoire. Il faut ensuite que les mêmes acteurs s'entendent sur une vision à long terme (dix ans) du devenir de leur territoire : son peuplement, ses activités, son aménagement, les vocations des différentes parties de son espace.

Dans les deux premiers temps de cette démarche, on n'omettra pas de tenir compte du fait que le territoire n'est pas isolé et qu'il est déjà en interrelation avec des territoires et des acteurs plus ou moins proches : ces relations doivent-elles évoluer vers davantage d'autonomie ou de

¹ « Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité » (article 66 de la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, dite loi ATR). Cf. aussi l'article 22 de la loi LOADT (d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) du 4 février 1995, l'article 25 de la LOADDT (d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) du 25 juin 1999, les articles L.5216.1 et L.5215.1 du code général des collectivités locales, issus de la loi relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité du 12 juillet 1999 et de la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000.

² Cf. La charte de Territoire, une démarche pour un projet de développement durable d'Yves Gorgeu et Catherine Jenkins à La Documentation Française (1997).

dépendance ? quel équilibre rechercher en termes d'activité, de biens et services et d'emplois ? La question suivante recoupe déjà les précédentes : elle a trait à la mobilisation des acteurs dans cette démarche d'élaboration du projet. Chaque acteur associé à cette démarche, individuel ou collectif, privé ou public doit trouver le moyen de définir solennellement les engagements qu'il peut tenir.

La dernière question est celle des moyens et de l'organisation à mettre en place pour parvenir à mettre en œuvre le projet. C'est alors et seulement à ce moment qu'on se posera la question de la meilleure structure pour porter le projet, qu'on répartira les rôles de maîtres d'ouvrage et de maîtres d'œuvre, qu'on définira les règles du jeu nécessaires pour continuer à élaborer le projet, en assurer le suivi, l'évaluer et assurer à tout moment les arbitrages nécessaires.

Comme on le voit, la place que prend la participation citoyenne dans l'élaboration d'un projet territorial est déterminante. Sans rencontre entre une vraie démarche ascendante et une démarche institutionnelle, le projet est trop souvent ramené à un programme d'actions dont le sens peut être perdu de vue : pas de projet sans participation. Pour asseoir cette participation, le législateur a toujours été d'une extrême prudence³.

La participation ne se décrète pas⁴ ! Même si quelques textes récents évoquent l'existence de droits à l'information, organisent des procédures de concertation, permettent l'organisation de consultation, ils tiennent toujours les citoyens éloignés de la décision, les cantonnant à un rôle d'avis souvent *a posteriori*. C'est le modèle de la démocratie de délégation qui prévaut, les élus obtenant par l'élection la légitimité de représenter les habitants.

La participation « durable » semble alors être le résultat d'une alchimie mêlant à la fois une forte volonté de la part des élus politiques, une réelle implication d'une part significative des « citoyens ordinaires » et une solide organisation des acteurs privés autant que publics, ainsi que des règles du jeu claires, contrôlables et évolutives, qui fixent les attributions des uns et des autres sans déroger à la loi.

Sans nier l'importance des contextes socioculturels, politiques, économiques sur la mise en œuvre de la participation des habitants, on peut faire l'hypothèse que l'élaboration d'un projet territorial d'aménagement et de développement peut s'appuyer sur une démarche comparable, quel que soit le contexte dans lequel il s'inscrit. Si c'est le cas, il y a un réel intérêt pour les acteurs locaux à échanger sur les pratiques de participation, qui sont des gages de réussite des politiques de développement local et du respect de l'environnement dont nous sommes redevables aux générations futures.

Bien sûr, il n'est pas question de vouloir transposer telle ou telle expérience. Il est seulement utile de se mettre en état de comprendre ce qui est à l'œuvre sur d'autres territoires pour approfondir sa propre démarche et stimuler la capacité d'invention de chaque territoire.

³ Cf. notamment la loi « ATR de 1992 » (information, référendum locaux, nouveaux droits des élus), la « LOADDT de 1999 » (conseils de développement), la loi « SRU de 2000 » (concertation, enquête publique, information), la loi relative « au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité de 1999 99 » (commission de consultation intercommunale, commission des usagers des services publics) et le « Projet de loi sur la démocratie de proximité de 2001 » (conseils de quartiers, statut de l' élu).

⁴ Voir « Robins des Villes », qui organise un cycle de formation sur la participation. Coordonnées : M.R.E. ; 32, rue Sainte Hélène ; 69002 Lyon. Téléphone : 04 72 77 19 94 ; Fax : 04 72 77 40 99 ; Mail : robins@robins-des-villes.org.

C'est pourquoi nous voudrions comparer rapidement deux territoires où s'exprime un projet territorial : celui de Porto Alegre au Brésil et celui de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de Colombey-les-Belles et du Sud Toulousain (Meurthe-et-Moselle). Ces deux expériences présentées sous un aspect partiel donnent lieu à des processus originaux de participation des habitants aux décisions qui les concernent. Elles nous interpellent sur plusieurs points : la complémentarité de l'action des élus et de processus participatifs qui guident ou préparent leurs décisions ; l'utilité d'une normalisation, voire d'une institutionnalisation des processus de participation des habitants à la vie locale ; l'utilité de cahiers des charges organisant les rôles des acteurs et de l'adaptation permanente de ces règles pour que la participation soit durable.

Après une présentation rapide des contextes, on explorera successivement les points suivants : À quel enjeu répond la volonté politique de participation de la part des élus ? De quelles manières et avec quelle force s'exprime la participation des habitants ? Quelles règles du jeu encadrent ce processus dans chacun des contextes ?

II – Le budget participatif de Porto Alegre (Brésil)

Porto Alegre, capitale de l'État du Rio Grande do Sul au Brésil, est une ville de 1,3 million d'habitants. Le BP (Budget participatif) est l'une des nombreuses initiatives de développement social durable à l'œuvre dans cette ville. Dans ce pays, l'élection du maire et de son adjoint se fait le même jour que celle des conseillers municipaux mais parallèlement. Le maire peut donc être élu sous une étiquette politique différente de la majorité du conseil : il s'agit alors d'une sorte de « cohabitation ».

En 1988, le parti des travailleurs gagne la mairie. Pour s'en sortir contre une assemblée majoritairement opposée au maire, il faut faire alliance avec les habitants. C'est l'enjeu du BP, système de participation populaire aux décisions d'aménagement qui va s'affiner au cours des treize années suivantes. Grâce à l'implication forte des habitants, le maire peut faire adopter le budget de la ville par une assemblée qui lui est opposée. Depuis deux ans, ce processus s'est étendu à l'élaboration du Budget de l'État du Rio Grande del Sul, également remporté par le Parti des travailleurs.

De nombreux exemples de Budget participatif existent au Brésil. Celui dont nous entendons le plus parler est celui de Porto Alegre, parce que cette ville, le « port de la joie », apparaît aux yeux du monde comme le berceau de solutions alternatives au libéralisme et le lieu de rencontre de réseaux d'acteurs qui, partout dans le monde, cherchent à s'affranchir des conséquences inégalitaires et injustes du développement imposé par la libéralisation au niveau mondial.

Dans les seize arrondissements de la ville, ont lieu chaque année au mois de mars des assemblées générales populaires, où le maire vient rendre compte de ce qui a été fait dans l'arrondissement et où les habitants désignent, à raison d'un représentant pour dix personnes présentes, leurs délégués. Ceux-ci vont, avec l'aide des conseillers du BP élus l'année précédente, assurer l'animation d'un travail de recensement des besoins et définir le

classement des actions prioritaires pour l'année suivante, parmi les treize catégories d'actions prévues⁵ dans le règlement du BP.

Une seconde assemblée générale tenue en juin dans chaque arrondissement va choisir quatre priorités, qui seront transmises au bureau de la planification. Le même jour seront élus les deux nouveaux représentants titulaires et les deux représentants suppléants de l'arrondissement au conseil du BP. Le conseil de BP comprend ainsi 32 représentants titulaires et autant de suppléants des seize arrondissements. Il comprend en outre douze titulaires et douze suppléants élus par six assemblées thématiques traitant de problèmes communs aux différents arrondissements. Le conseil du BP comprend aussi un représentant titulaire et un suppléant syndical du personnel de la municipalité, un représentant titulaire et un suppléant de l'Union des associations et deux représentants titulaires et deux suppléants appartenant à l'exécutif municipal (communication et bureau de la planification).

Une fois élus, les conseillers du BP vont se former pendant deux mois à l'exercice de leur mandat. À l'issue de cette formation, ils vont étudier le projet de budget élaboré sur la base des résultats des assemblées générales de juin par les services de l'exécutif et y apporter leurs corrections. Une fois au point, le projet de budget est soumis à l'assemblée délibérative de la municipalité qui l'adopte après amendements éventuels. Un document largement diffusé présentera, par arrondissement, les décisions d'investissement pour l'année qui commence et leur coût. Les conseillers du BP assistés des délégués élus dans les arrondissements vont ensuite suivre l'exécution des travaux. Ils vont aussi préparer et adopter le règlement du BP de l'année suivante.

Dans cette ville brésilienne où le niveau et les conditions de vie semblent enviés par les autres, le BP mobilise un nombre croissant de personnes parmi les couches populaires qui ont le plus à y gagner : plus de 45 000 personnes sont intervenues dans le processus du BP en 2000.

III – Le pays de Colombey-les-Belles et du sud Toulousain

En 1978, une initiative associative pour « l'avenir et la défense du canton de Colombey-les-Belles » (Meurthe-et-Moselle) formule des propositions et met en place des actions notamment en faveur des personnes âgées et de l'agriculture. Une dynamique renaît sur le territoire et les élus se mobilisent en créant en 1985 un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) pour définir une action à long terme et mettre en commun 80 % de la taxe professionnelle générée en commun. En 1991, l'EPCI dont le statut était celui d'un SIVOM à la carte se transforme en district à fiscalité propre, pour mettre en œuvre un projet de développement dont les objectifs combinent un soutien à l'activité économique (installation de jeunes agriculteurs, développement d'un tourisme diffus, relance d'une tradition artisanale séculaire, le cristal et le travail du bois...) et un programme d'habitat. L'EPCI regroupe 41 communes et 10 000 habitants et déborde largement le canton de Colombey-les-Belles. Il se transforme en 2001 en communauté de communes⁶.

⁵ 1 santé de base (eau et assainissement) ; 2 habitat ; 3 revêtement de voies ; 4 éducation ; 5 action sociale ; 6 secours ; 7 transport ; 8 ; 9 sports ; 10 éclairage public ; 11 développement économique ; 12 culture ; 13 ordures ménagères.

⁶ Conformément à la loi relative au renforcement et la simplification de l'intercommunalité du 12 juillet 1999 qui supprime les districts à compter du premier janvier 2002.

Le fonctionnement de l'EPCI est original : il table sur une réelle implication de toutes les communes et sur une volonté forte d'implication des forces vives locales :

- De nombreux groupes de travail de durée variable sont ouverts à tous (30 à 40 membres). Les groupes de travail réalisent les études, élaborent et conduisent les projets, en font l'évaluation. Ils sont organisés en cinq pôles de compétences placés sous la responsabilité du président ou d'un vice-président et animés par les agents de développement de l'EPCI : développement social et solidaire ; développement économique ; aménagement du pays ; culture et communication ; moyens généraux. Les pôles de compétences assurent le pilotage des groupes de travail, rendent compte des travaux auprès du Bureau et du Conseil de l'EPCI ; ils reconnaissent aux agents de développement un rôle de médiation entre les élus et les acteurs de la société civile et les habitants.
- Un conseil de développement, aussi appelé « assemblée générale de Pays » et composé des membres des groupes de travail et des 82 délégués communaux à l'EPCI, définit les grandes orientations, débat sur les programmes pluriannuels et les grands projets. Il délibère sur les programmes annuels d'action avant leur soumission au Conseil de l'EPCI. Ceux-ci font l'objet d'un vote à bulletin secret, à la majorité absolue, chaque membre ayant une voix.
- Le Bureau de l'EPCI comprend douze membres ; il « définit l'esprit de pays », examine les propositions à soumettre à l'assemblée générale de pays ou au Conseil de l'EPCI ; il met en œuvre les orientations, les programmes, les actions et les budgets ; il négocie les financements ; il fonctionne de façon collégiale ; il remet en jeu chaque année le mandat de ses membres.
- Le Bureau élargi est composé des membres du Bureau de l'EPCI et des responsables des groupes de travail. Il rassemble et examine les propositions des groupes de travail. Il assure la cohérence et la transversalité entre les groupes, fixe les priorités et propose des arbitrages.
- Le conseil d'EPCI délibère sur toutes les orientations, programmes, projets, actions, budget et engagements financiers.

Le circuit d'une décision est le suivant : il commence au conseil de développement qui en définit l'orientation ; les groupes de travail aidés des pôles de compétences se saisissent des idées et les transforment en projets. Ceux-ci sont examinés par le Bureau élargi puis par le Bureau de l'EPCI, avant d'être une nouvelle fois soumis pour délibération et vote à l'assemblée générale de pays. C'est alors seulement que le Conseil de l'EPCI examine, délibère et vote sur les projets adoptés par l'assemblée générale de Pays. Il y a rarement remise en cause des propositions de l'assemblée générale par le conseil de l'EPCI.

IV – Quelques clefs d’analyse des expériences présentées

Le renouveau et l’approfondissement de la participation des habitants à la vie locale passent par l’analyse des expériences existantes. Celles-ci sont anciennes et s’appuient sur une implication durable des responsables locaux dans ce processus : il donne lieu à l’émergence d’une véritable culture de participation. Au point que l’élargissement d’un territoire va parfois se heurter à cette différence de culture entre ceux qui sont dedans et ceux qui entrent. Dans les processus de participation, rien n’est mécanique et tout ce qui se construit demande du temps.

4.1 La volonté politique des élus de mettre en place une participation.

Le maire de Porto Alegre parle même de démocratie directe. Mais on a vu que la volonté de réussir la participation est une condition de l’exercice de son mandat grâce à l’obtention d’un vote du conseil communal qui adopte le budget préparé par les habitants. L’organisation du travail des élus à Colombey-les-Belles a renforcé le besoin de solidarité. Lors de la tempête de 1999, ils ont décidé de réagir ensemble sur le patrimoine forestier des communes, élément qui jusqu’alors restait jalousement communal. Chaque voix compte également, même celle du maire de la plus petite commune.

L’efficacité du travail en commun a été démontrée de nombreuses fois et la volonté de le poursuivre en continuant à associer étroitement la population au travail de réflexion préalable, de suivi et d’évaluation est devenu un souci partagé et même une méthode de travail. Cette volonté politique se matérialise également par le choix de techniciens ou d’agents de développement qui, non seulement sont en accord avec les méthodes proposées, mais souvent capables eux-mêmes d’enrichir les processus d’information et de participation. Très souvent on a intérêt à travailler en commun avec les élus et les techniciens pour qu’ils puissent jouer pleinement leurs rôles respectifs.

4.2 Le circuit des décisions

La transparence ne repose pas seulement sur l’information distribuée. Elle repose sur le sentiment que les habitants sont à l’origine même des décisions et qu’ils sont associés aux différentes étapes de leur mise en œuvre, voire à l’évaluation des actions réalisées. C’est le cas dans les quartiers de Porto Alegre. Sans doute est-il plus facile d’inventer un circuit de décision lorsqu’il s’agit d’actions élémentaires. Mais l’existence d’un projet de territoire, avec ses orientations stratégiques, est ce qui donne du sens aux actions élémentaires qui le concrétisent.

4.3 La formalisation des règles et leur adaptation.

On peut aussi constater que le processus de participation, s’il a besoin d’être voulu par les politiques et concrétisé dans l’imaginaire des habitants a aussi besoin d’être formalisé. Cette formalisation comprend une nécessaire institutionnalisation des partenaires des élus, en

collaboration avec eux mais pas sous leur contrôle. C'est notamment le cas si l'on veut que le processus dure au delà des équipes municipales en place. C'est aussi le cas si l'on veut moraliser la fonction d' élu en l'obligeant à accepter la délibération publique et à s'engager à réaliser le mandat qu'il a reçu. On constatera aussi que la participation des habitants est un processus qui nécessite une écoute des habitants de la part de ceux qui sont à leur service. Parfois, des restructurations importantes seront nécessaires (création d'antennes de quartier). Dans tous les cas, la place de l'animation est essentielle et son coût est un obstacle qu'on ne parvient pas toujours à surmonter. Le coût de l'animation conduit parfois les élus à techniciser les processus de décision et de réalisation des actions.

CONCLUSION

En conclusion, on pourra insister sur l'intérêt de la comparaison voulue et préparée. Elle permet la nécessaire distanciation avec l'expérience vécue ; elle est source d'enrichissement des processus de travail et de renforcement de la volonté politique de lier davantage les citoyens aux décisions prises : elle constitue de ce fait un moyen d'enrichir la démocratie de délégation, en la relégitimant autrement que par l'élection cyclique au suffrage universel direct. C'est une invitation à aller encore plus loin dans un domaine où chaque initiative demande tellement d'effort qu'on est souvent vite satisfait de ce qu'on a pu faire ! C'est pourtant un défi majeur de notre démocratie aujourd'hui.

DÉBAT ET QUESTIONS

Intervention de Gérard Logié

Jean-Pierre Peyon, Enseignant-chercheur, Université de Nantes

L'exposé m'a bien intéressé parce que c'est un débat que certains d'entre nous ici ont eu dans le cadre de l'agglomération nantaise ou ailleurs, dans d'autres expériences. Premièrement, je crois que la comparaison est assez intéressante et qu'en même temps, il y a les différentes échelles, ce qui m'importe puisque je suis géographe. Il est vrai que cela pose un problème de savoir (c'était le vieux débat avec la Suisse), dans quelles conditions on pouvait faire fonctionner des assemblées. Ceci nous mènerait assez loin mais c'est très important.

Deuxièmement, dans le cas de Porto Alegre, il est clair qu'on est face au problème des jeux d'acteurs et à la notion de contre-pouvoir. Il se trouve qu'on est là dans une situation, à laquelle j'ai pu participer d'ailleurs dans une commune de banlieue, où au cours d'une élection partielle, il y avait un conseil municipal élu, qui n'était pas de la même couleur politique que le maire qui lui, avait parfaitement le droit de rester en place. On en a eu des cas, qui ne sont pas très nombreux, mais qui existent en France, et dans ces cas-là, il est clair que le jeu d'acteurs se met à fonctionner, c'est-à-dire que le maire va s'appuyer sur les habitants et le conseil municipal va essayer soit de contrer, soit d'imposer au maire, qui est quand même l'élément fondamental de la décision et de la signature.

Et, quand il y avait des réunions, par exemple à la Commission départementale d'urbanisme commercial (CDUC) pour l'installation d'un grand centre commercial, il y avait les représentants du conseil municipal à côté du maire pour imposer, dire, etc. Donc là dessus, je crois qu'une des conclusions c'est que la démocratie participative ou la participation s'intègre dans un jeu d'acteurs où la notion de contre-pouvoir est quelque chose de très important. Je crois que ça, c'est fondamental. S'il n'y a pas de contre-pouvoir, la participation de toute façon, au bout d'un moment, ce sera un prétexte. Or, le troisième élément, troisième remarque au cours de l'expérience de quelques uns d'entre nous, c'est que finalement ce contre-pouvoir est très peu accepté, notamment dans le système français, dans la tradition de la centralisation de la décision du pouvoir. Je dirais plus globalement que derrière ce contre-pouvoir, c'est la notion fondamentale du pouvoir.

Or, dans la situation française où les gens gagnent un peu d'argent, il y a quelques avantages, mais on n'est pas dans la situation méditerranéenne globale, et par rapport justement à l'exemple de Marseille, je pense qu'une des spécificités est probablement liée à un fonctionnement de type méditerranéen, où l'intercommunalité ne va pas forcément très bien avec tout le fonctionnement des municipalités sur la base méditerranéenne. Autour de cela donc, les élus refusent et, du moins en France, dans la culture française, ont vraiment beaucoup de mal à laisser une parcelle de pouvoir, pour des raisons diverses d'ailleurs. Effectivement, on est quelques uns ici à avoir considéré qu'on pouvait peut-être progresser, qu'on pouvait faire des ateliers d'urbanisme, discuter jusqu'où il y a des choses qui sont en marge, qui existent, y compris dans l'agglomération nantaise. Mais ceci est extrêmement difficile parce qu'à un moment donné, et notamment lorsqu'on arrive en période pré-électorale, tout est fichu, car, en donnant des informations (limites, décisions), on va donner

des arguments à la liste opposée. Ainsi, l'exposé m'a bien intéressé parce qu'on est au cœur d'un débat et des limites de la démocratie participative.

Gérard Logié, Ancien Directeur, Mairie conseils, Caisse des dépôts et consignations

Je me permet une toute petite réaction sur la notion de contre-pouvoir. Je ne l'ai pas introduite parce que je pense qu'elle n'est pas présente en tant que telle, dans les deux territoires où je l'ai présentée, enfin en tant que projet politique, dans le sens de l'idée qu'on va ainsi ôter du pouvoir à ceux qui y sont pour se mettre à leur place. Par contre, et c'est ce qui est intéressant à chaque fois, le pouvoir est recentré sur les besoins des habitants, et c'est ce qui légitime d'une certaine façon. Evidemment, c'est peut-être un peu simpliste de dire cela, mais à partir du moment où les vraies questions sont celles qui intéressent les habitants, on réhabilite d'une certaine façon le politique, on donne du sens à l'action et ce n'est pas autre chose que le projet de territoire veut faire.

Jean-Yves Bion, Sociologue, CERTU

Actuellement, on s'aperçoit effectivement qu'il y a quelque part un éloignement des décisions du citoyen, par le biais de cette notion de gouvernance – maintenant les décisions se prennent dans des cercles étroits et assez éloignés –, par le fait aussi que les élus souvent, par exemple dans une autorité de transports, sont nommés au troisième degré par rapport à leurs électeurs dont ils sont alors bien loin, et par le fait aussi que le poids de la technocratie est très importante et que les décisions deviennent de plus en plus techniques, se faisant dans des cercles étroits de fonctionnaires. C'est ce qui fait qu'on a tendance à opposer la démocratie participative et la démocratie de représentation.

Ce que je constat, c'est que la demande de participation dans les années soixante et soixante-dix venait de la société civile et de ses associations. Maintenant, ce dont j'ai l'impression, c'est que la demande de participation vient des politiques, qu'elle vient des élus : pourquoi ? Je pense que c'est dans un souci de légitimation de leurs décisions qu'ils ont besoin d'avoir une consultation ou bien d'avoir vis-à-vis de leurs électeurs un semblant d'acquiescement. Ils peuvent facilement organiser cette participation et la contrôler. En effet, en arrière-plan, on voit vite que les élus veulent bien de la participation, mais pas trop (risque de questions encombrantes). Je pense qu'on ne peut pas parler alors de contre-pouvoir. Ce qu'il faudrait regarder aussi, c'est qui participe. À Porto Alegre, qui participe ? Je ne connais pas la structure sociale de la ville de Porto Alegre, mais j'ai quand même l'impression que tout se passe dans un cercle étroit de gens qui sont éclairés sur les choses de la ville.

Gérard Logié, Ancien Directeur, Mairie conseils, Caisse des dépôts et consignations

Il y a plusieurs aspects dans votre question. D'abord le dernier, qui participe ? Actuellement, du point de vue des chiffres, mais ce n'est pas très intéressant, on compte à peu près 45 000 personnes qui sont associées à ce processus de préparation du budget participatif. Les délégués dont je vous ai parlé tout à l'heure sont élus parmi les habitants, les conseillers du budget participatif, c'est-à-dire les 32 conseillers plus 12, sont élus également parmi la population et ce sont des fonctions qui ne sont pas rémunérées, fonctions complètement bénévoles.

Ce que les gens à qui on pose cette question nous disent, c'est que ceux qui participent à Porto Alegre sont ceux qui ont le plus besoin de la ville pour réaliser leurs équipements, c'est-à-dire

les pauvres. Ca ne se passe pas comme chez nous où ce sont plutôt les classes moyennes, les gens éclairés, qui ont l'information. Mais c'est très significatif. Je vous invite à voir une cassette vidéo qui a été réalisée par *Saga Cités* sur Porto Alegre et qui montre justement une déléguée de quartier, une dame qui n'a pas d'emploi et qui vit en vendant des pains qu'elle fabrique elle-même, contrôler le dosage du béton sur un chantier. Elle a été formée pour ça et dans sa fonction de suivi des actions, elle va poser la question : est-ce que c'est un béton pour mettre sur le sol ou bien est-ce que c'est un béton pour mettre sur les murs. On lui pose la question : est-ce que vous avez déjà fait recommencer des choses ? Elle répond que oui, quelquefois, on voit que l'entreprise réalise des choses qui ne sont pas comme ce qui a été prévu, comme ce qui a été demandé. À ce moment là, on va le dire aux autorités et les autorités interviennent. Voilà pour le premier point.

Le deuxième point, c'est le problème de l'implication des services techniques. Il est fondamental. Si vous avez un processus de participation qui se met en place contre les services techniques, on est sûr d'aller à la catastrophe, et justement, il faut qu'on arrive, que les élus arrivent, à trouver le moyen de faire que le service des habitants soit une fonction partagée par l' élu et les techniciens. Il faut aussi que la réponse du technicien ne soit pas une réponse technique qui va s'imposer d'elle-même, mais une réponse technique qui va éclairer la décision ou la réponse qu'on va construire avec les habitants. Il est donc vrai que faire un bout de chemin, on l'a fait à Mairie-conseils, à des élus et des techniciens sur un sujet, c'est tout à fait essentiel pour qu'ensuite on se comprenne dans le courant des décisions et de l'action.

Gilles Jeannot, Chercheur, Ecole des Ponts et Chaussées

Le détour par Porto Alegre pour parler d'intercommunalité peut paraître un peu étonnant. J'y vois un éclairage tout à fait intéressant : au fond, ce que vous nous dites au début, c'est que ce qui fait que cette forme de projet marche à Porto Alegre, c'est que le maire n'est pas le vrai maire, c'est-à-dire qu'il a les pouvoirs sans les avoir, et ainsi, il se passe quelque chose parce qu'il y a une désadéquation entre un pouvoir institutionnel et un lieu du projet. Or, c'est ce que certains observent actuellement. Je pense à ce que dit Daniel Béhar sur la région parisienne : aujourd'hui, on a plusieurs niveaux qui sont différents et qui fonctionnent parce qu'ils sont déconnectés.

À un niveau de l'intercommunalité, on a trois ou quatre communes qui fonctionnent mais qui sont très loin d'être dans des logiques de projet, dans des logiques d'enjeu. Il s'agit d'arrangements, parce que les communes s'entendaient bien, arrangements politiques, connivences, montages mais qui ont aussi leur légitimité. Il y a une logique de projet qui ne se traduit pas par des formes institutionnelles de type intercommunalité mais sous des formes d'associations, de groupements, des formes un peu soft.

On a ensuite, et on rejoint ce qui a été dit de Marseille, le département, dont tout le monde dit qu'il est une instance complètement rétrograde qu'il faut faire disparaître, mais qui joue un rôle en région parisienne. On a dit à ce propos que les départements de la région parisienne étaient mal découpés mais ils y jouent un rôle assez intéressant de médiation, d'interrelation entre ces niveaux, ce qui s'avère finalement être plus constructif et plus moderne que tout ce qu'on a pu dire à ce propos. Je pense que derrière cette question des décalages de niveau, on a le fait que, si on lit tout cela en négatif, c'est-à-dire si on ramène tout au même niveau et qu'on atteint le rêve de trouver le bon niveau de décision politique légitimée sur le bon niveau territorial, on rejoint automatiquement une logique de phagocytose du projet, au sens projet de

l'homme politique (« je suis élu, je vais faire ça »), qui est le mode de la démocratie représentative qui va écraser les autres types de projets dont vous parlez.

Gérard Logié, Ancien Directeur, Mairie conseils, Caisse des dépôts et consignations

Je pense qu'effectivement le problème de l'intercommunalité est de savoir s'il est transposable au problème des quartiers, et c'est une question que je vous pose aussi. Est-ce que, dans les quartiers, il y a de la place pour un projet de quartier ? Est-ce que les habitants peuvent élaborer quelque chose qui, à dix ans, va construire leur environnement ? Est-ce que ce projet peut se faire à l'intérieur d'un ensemble urbain et d'un ensemble d'agglomération ? C'est une vraie question. Je ne veux pas faire d'assimilation entre l'intercommunalité et la ville avec ses quartiers, mais je pense qu'il y a une vraie réflexion à avoir à ce sujet car il s'agit de réalités importantes.

Par rapport au département, si certains d'entre vous ont la possibilité de faire le détour par le département de Meurthe-et-Moselle, qui redéfinit ses politiques territoriales, il est intéressant de s'y arrêter pour voir comment, en l'espace de quatre ans, l'appareil départemental s'est mis au service de projets territoriaux à l'intérieur du département et s'est organisé en conséquence. Mais cela s'est produit après une réflexion, une maturation intérieure des services qui a été considérable parce qu'il s'agit de changer des pratiques de services départementaux dans le social, dans l'équipement scolaire, etc. C'est difficile à faire mais ça vaut le coup. Je n'ai pas étudié ce cas, j'en ai simplement entendu parler, mais il peut s'avérer intéressant de l'approfondir.

Le développement local

L'intercommunalité source d'externalités positives

Bernard Guesnier

(Professeur en sciences économiques, Université de Poitiers)

Les vingt dernières années du deuxième millénaire resteront marquées par les réformes de l'organisation administrative du territoire. Les lois de 1982-1983 ont institué la décentralisation dans la perspective d'aider à sortir de la crise et à créer des emplois en misant sur le développement local. Les lois de Joxe-Marchand (1992), Pasqua (1995), Voynet, Chevènement, Gayssot, Besson (1999) ont promu différents modes d'intercommunalité pour réduire les handicaps liés au morcellement municipal.

Il est opportun d'envisager un premier bilan de l'impact de ces réformes dans le domaine économique sachant que la progression de l'intercommunalité est spectaculaire (le premier janvier 2001, on compte 2 000 établissements publics de coopération intercommunale – EPCI - à fiscalité propre). S'il est vain de prétendre réaliser une évaluation de l'efficacité de cet ensemble de lois en raison de la complexité des interrelations du système économique, néanmoins il importe d'en présenter les prémisses et les premiers résultats.

Le transfert des compétences aux collectivités locales en 1982 a permis de légitimer un certain nombre de pratiques dans le domaine de l'intervention économique : en douze ans le montant des aides économiques des collectivités locales a dépassé les quinze milliards de francs (dont 50 % environ attribuées par communes). Les inconvénients soulevés par ces aides (efficacité limitée par la concurrence entre les collectivités) d'une part, et l'augmentation de la demande locale d'équipements et de services publics, consécutive au transfert de compétences, d'autre part ont posé des problèmes qui ont conduit le législateur à susciter (après l'échec des fusions) des regroupements volontaires de communes encouragés par de fortes incitations financières.

L'intérêt de l'intercommunalité réside pour les communes dans la double opportunité d'une part, de développer l'offre de capital public en profitant des économies d'échelle permises par la taille des équipements, d'autre part de réduire les effets néfastes de la concurrence (fiscale) pour attirer les entreprises. Si les enseignements de la théorie des clubs ont pu justifier un temps la coopération intercommunale, une nouvelle étape doit être franchie : en effet, il convient d'envisager qu'au-delà de l'offre concurrentielle de sites d'implantation qui place l'entreprise en arbitre ultime du choix de localisation (ou de maintien sur place), les collectivités puissent compter sur la participation de l'entreprise à l'enrichissement du capital organisationnel mis en place par le territoire.

Plus que la réduction de la concurrence entre communes, l'objectif de la collectivité locale et *a fortiori* de la communauté de communes, est certes d'être attractif pour les entreprises au travers de l'offre de sites, mais aussi d'ancrer les entreprises en les faisant bénéficier d'externalités positives, en lançant un processus de développement local apte à produire des facteurs d'attachement des entreprises.

Dans un premier temps, nous rappellerons les principaux points qui servent de fondements théoriques à la création de plus-value grâce au regroupement communal et dans un second temps, nous essaierons d'illustrer l'apport de l'intercommunalité par les performances économiques réalisées dans certains territoires grâce à la gouvernance locale et à un management efficace.

I – De l'intercommunalité de gestion à l'intercommunalité de projet

Les syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple (SIVU et SIVOM) ont depuis longtemps montré leur efficacité en terme de gestion d'un service public (adduction d'eau, lutte contre l'incendie, élimination des ordures ménagères...). La recherche impérative d'économies d'échelle et la taille optimale des nouveaux équipements devant fournir des services conformes aux normes des directives européennes ont conduit les collectivités à reconsidérer leur offre de capital public.

Étant dans l'impossibilité de limiter l'accès à une catégorie d'usagers en raison des effets de débordement, on s'est interrogé sur l'ampleur des déficits de solidarité entre les collectivités, notamment dans les zones urbaines, posant avec acuité le problème de la concurrence fiscale. Si le développement de l'interventionnisme économique des collectivités locales en direction des entreprises, par exemple dans le domaine de l'offre de sites pour attirer de nouvelles implantations, a naturellement conduit à générer des stratégies de concurrence, les enseignements de la théorie des clubs ont justifié des comportements coopératifs.

Pour H. Jayet, « *il y a coopération au sein d'un groupe d'agents quand ceux-ci choisissent de manière concertée des actions permettant à l'ensemble des membres du groupe de parvenir à un niveau d'objectif supérieur à celui qu'ils obtiendraient si chacun d'entre eux s'engageait de manière séparée dans des activités alternatives. Trois éléments sont centraux dans cette définition. Le premier est la possibilité d'atteindre un niveau d'objectif supérieur, ce qu'on peut qualifier de réalisation d'un surplus [...]. Le deuxième élément est l'existence d'actions alternatives, dont la possibilité est ouverte à chacun des participants. En leur absence, il est impossible de distinguer la coopération de la non-coopération. De plus, c'est en la comparant aux résultats des actions alternatives que la coopération sera évaluée : le surplus que procure la coopération est fondamentalement un surplus relatif. Le troisième élément est l'existence d'actions décidées de manière concertée même si leur réalisation est individualisable. Cette concertation est en général rendue nécessaire par la difficulté à individualiser les conséquences de ces actions* » (1993). Cette longue citation date de mars 1992, alors que la loi Joxe-Marchand n'était pas encore promulguée. Elle décrit bien les enjeux de l'intercommunalité, en montrant aussi les limites de l'évaluation de la coopération.

S'agissant de l'offre de site, H. Jayet propose de recourir à la distinction entre marché de produits et marché de participation. La production de sites proposés aux entreprises cherchant à se localiser rencontre deux situations : soit l'entreprise n'a pas l'intention de participer à l'organisation du territoire et le site est traité comme un produit vendu sur un marché classique, soit l'entreprise choisit de s'installer pour participer au développement du territoire et le site, traité comme un pseudo-produit, entre dans un marché de participation.

S'il y a concurrence entre les collectivités, celles-ci restent dans une position extérieure aux entreprises. « *Qui plus est, le bien public local est fourni aux consommateurs locaux comme*

n'importe quel bien de club, alors que derrière le concept d'organisation territoriale, il y a l'idée de la participation des usagers eux-mêmes à la production du capital organisationnel... Si l'on considère le capital organisationnel comme facteur de production du surplus que chacun de ses membres tire de l'activité de l'organisation, la fonction de production qui caractérise cette activité est à rendements globalement croissants » (Jayet, 1993).

Pour éviter que les entreprises soient les seules arbitres du choix de localisation et surtout pour éviter l'attribution de subventions à des entreprises « nomades », on conçoit l'intérêt d'une organisation territoriale pertinente. Aussi, l'offre de capital public susceptible d'ancrer les entreprises en générant des externalités positives et en créant des actifs spécifiques, entraîne de renoncer à des stratégies du type dilemme du prisonnier : l'exemple caricatural des zones d'activités dans lesquelles les communes s'efforcent de préserver des possibilités d'accueil de nouvelles entreprises dans un climat concurrentiel démontre les limites des comportements de cavalier seul. Il est clair que la coopération intercommunale au sein d'établissements publics à fiscalité propre (Taxe professionnelle unique) incite les collectivités à dépasser une intercommunalité de simple gestion soumise à une logique de guichet et aux multiples contraintes des zonages, au profit d'une logique de projet.

Si l'objectif des collectivités est bien de se regrouper pour mener un processus de développement local, la stratégie offerte à la gouvernance locale passe par la mise en place d'un « *cadre collectif de représentation et d'action* » (Veltz, 1998) qui devient le support privilégié d'un projet concerté. Le management territorial conduit la gouvernance locale à une recherche de surplus par les économies d'échelle, mais aussi par le développement d'un capital organisationnel attractif et efficace grâce aux externalités positives qui permettent aux producteurs d'utiliser gratuitement, chacun dans leur fonction de production, des facteurs créés par un tiers.

II – Intercommunalité et performance des territoires

Dans sa thèse, S. Bazin a montré à la suite d'une enquête de terrain le rôle puissant de la gouvernance locale sur le développement des territoires (1998). La preuve est fournie par le décollage plus précoce et plus rapide de la Région Rhône-Alpes comparativement à la région Nord-Pas-de-Calais, qui longtemps s'est contenté de recevoir et d'attribuer des aides publiques avant de déclencher une intervention économique plus globale et, partant, plus efficace.

Il est prématuré de fournir une preuve irréfutable d'une relation de causalité directe entre le développement de l'intercommunalité et les performances enregistrées par les territoires, en raison de la multiplicité des interactions. Néanmoins, nous proposons des éléments d'appréciation tirés de deux observations originales : celle de l'évolution de l'Ouest Atlantique et celle du Pays d'Apt. Tout d'abord, il est important d'observer que la carte de l'intercommunalité établie au premier juillet 1996 par l'Assemblée des districts des communautés de France (ADCF), après la première vague de coopération intercommunale déclenchée par la Loi de 1992, révèle des disparités profondes dans la capacité de réaction des territoires. Il est remarquable en effet, de constater une très forte couverture de l'intercommunalité d'une part, dans la région Rhône-Alpes et d'autre part, dans les trois régions qui constituent l'Ouest Atlantique, laissant apparaître un vide important dans le reste

du territoire à quelques exceptions près. Cette avancée relative de l'intercommunalité dans ces territoires est d'ailleurs confirmée par leur adoption en moins de dix-huit mois de la taxe professionnelle unique après la loi du 12 Juillet 1999⁷. Cette diffusion de l'intercommunalité révèle la présence d'une gouvernance locale qui prend racine dans une tradition profonde de concertation des acteurs locaux.

Les performances décrites par S. Bazin sont sans doute imputables à la capacité de structuration de la région Rhône-Alpes, qui a très tôt signé des contrats globaux de développement avec des communes regroupés en pays (contrats globaux de développement). L'intercommunalité s'est aussi développée dans l'Ouest en prenant ses racines dans des dynamiques d'acteurs originales. On remarque en effet : en Bretagne, la capacité de mobilisation déjà ancienne des acteurs (la création du pays de Méné cher à P. Houée), en Pays-de-la-Loire, le regroupement historique des communes en pays cohérents (justifiant le nom de la région), enfin en Poitou-Charentes, une longue tradition d'économie sociale (mutuelles, coopératives) et une stratégie régionale de signature de contrats de ruralité avec les pays.

Les performances enregistrées par ces trois régions sont appréciées par rapport à la moyenne française. Le surplus relatif de croissance est mesuré par l'évolution de l'emploi salarié dans le champ des activités privées, industrie – commerce – services⁸. Le différentiel d'évolution est important : entre 1987 et 1999, l'emploi salarié enregistre dans l'Ouest un indice de 127,21, contre 115,80 France entière. Cette évolution peut être décomposée en deux grands secteurs :

- Dans l'industrie, l'indice s'établit à 106,84 (+ 34 000 emplois salariés), alors qu'il est de 87,49 en France (soit un fort déclin).
- Dans le tertiaire, l'indice 138,27 surclasse l'indice France, qui n'est que de 130,03 (dans les services aux entreprises, l'indice est même de 242,1 dans l'Ouest, contre 197,15 en France, révélant un potentiel de dynamique).

Sans doute ces différentiels d'évolution ne sont pas imputables à la seule coopération intercommunale : il faut tenir compte de la politique de décentralisation industrielle qui a facilité le transfert d'industries devenues plus légères donc plus mobiles. Le développement exogène a vraisemblablement bénéficié d'une attractivité des territoires de l'Ouest que la coopération intercommunale est venue renforcée. Aussi, les effets induits par le jeu des multiplicateurs sont remarquables dans les activités relevant de l'économie résidentielle : ainsi, les indices d'emploi salarié de 1987 à 1999 Ouest Atlantique et France entière sont, dans les différents secteurs, respectivement de :

- 104,28 et 90,88 pour la construction.
- 131,32 et 116,02 pour le commerce de détail.
- 149,44 et 144,88 pour le secteur hôtel – restaurant.
- 158,07 et 149,44 pour le domaine santé et action sociale.
- 224,63 et 207,15 pour la culture et le sport.

Pour clore brièvement ces constats, soulignons le cas du Pays d'Apt (Chevalier, 2000), qui développe depuis une vingtaine d'années une stratégie de projet dont le pivot est un Comité de Bassin pour l'Emploi. Aujourd'hui, le Pays d'Apt a créé un Système Productif Local

⁷ Bulletin de statistiques de la DGCL, n°38, Avril 2001.

⁸ Source UNEDIC.

labellisé par la DATAR et enregistre aussi une bonne évolution de son économie : l'indice des salariés de la zone d'emploi entre 1987 et 2000 est de 136,00, contre 120,81 en France.

CONCLUSION

La complexité croissante des problèmes exige aujourd'hui des réactions innovantes, diversifiées territorialement, qui sollicitent fortement les acteurs locaux. Il semble que la véritable réponse du local au global réside dans la mise en œuvre d'un management territorial par une gouvernance locale capable de mobiliser un partenariat public - privé. La mise en synergie de la coordination des activités productives et de la coopération intercommunale est indispensable pour traiter efficacement les problèmes de développement.

Les résultats mesurés en terme de croissance de l'emploi salarié obtenus par les territoires qui ont mis en œuvre l'intercommunalité fournissent une présomption forte du rôle de la coopération intercommunale, même si la relation de causalité reste à établir. Le développement d'un environnement public offrant aux entreprises les externalités positives peut sans doute être imputé à l'intercommunalité, sachant cependant que celle-ci a bénéficié aussi d'un terrain favorable que les sociétés territoriales locales ont depuis longtemps contribué à créer sur des valeurs partagées de concertation et de solidarité. Nous sommes en présence d'un cercle vertueux auto-réalisateur de coopération et de performance bénéfique pour le développement local. Faut-il pour autant s'attendre à une généralisation qui donnerait aux communes, au-delà de l'adoption des statuts, une garantie de développement local ?

Deux interrogations se font jour et devront recevoir des réponses pertinentes. Si l'intercommunalité à tous les échelons reste une opportunité, ce n'est pas une panacée. D'une part, le risque est grand de démobiler à terme les acteurs locaux qui auront délégué leur pouvoir à la structure intercommunale. D'autre part, se pose le problème du partage de la fiscalité. E. Lengereau, écrit, en effet : « *l'avenir de la taxe professionnelle, principal impôt local, consacré comme l'impôt de l'intercommunalité, est on ne peut plus incertain* » (2002). Il serait regrettable qu'une réforme mal préparée de la fiscalité locale entraîne une régression de la décentralisation pourtant déjà si bien intégrée dans le développement de l'intercommunalité.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BAZIN S., 1998 , « Passage d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle des politiques locales d'attraction d'entreprises : rôle de la gouvernance locale » RERU, n°4.

CHEVALIER B., 2000, *Planification par projet et organisation des territoires*, l'Harmattan.

JAYET H., 1993, « Territoires et concurrence territoriale » RERU n°1.

LENGEREAU E. , 2002, « Ressources intercommunales, une impossible partition », Revue de l'ADCF, Intercommunalités, n°53.

VELTZ P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires. Une économie d'archipel*, Paris, Presses Universitaires de France.

DÉBAT ET QUESTIONS

Intervention de Bernard Guesnier

Maurice Olive, Enseignant-chercheur, Université de la Méditerranée

Est-ce que les éléments qu'on a vu sur les cartes sont des corrélations ? Peut-on faire un lien ?

Bernard Guesnier, Enseignant-chercheur, Université de Poitiers

Le graphique est en corrélation. Les cartes, par contre, sont des variations d'emplois salariés industriels entre 1987 et 1999, sur quinze ans. Je suis passé rapidement dessus, mais ce ne sont pas des corrélations : ce sont vraiment des évolutions de l'emploi salarié sur quinze ans.

Maurice Olive, Enseignant-chercheur, Université de la Méditerranée

Ce que nous autorise la superposition de cartes, c'est de faire une série de constats parallèles.

Bernard Guesnier, Enseignant-chercheur, Université de Poitiers

Non, ce que j'ai fait en séparant les choses qui diminuent et celles qui augmentent, c'est de bien montrer que nous avons une vision faussée par la cartographie. La cartographie est sous-jacente puisque ce sont des activités qui sont sur ce territoire. Mais, ce qui me semble intéressant, c'est de réfléchir à la masse qui apparaît autrement. Quand on a réglé la légitimité des élus, on peut réfléchir autrement. Il y a d'autres aspects qui doivent ressortir. Je vais dire la chose autrement : un même territoire est soumis à une dizaine de pouvoirs empilés, depuis le pouvoir de la commune jusqu'à celui de l'État, ou de l'Europe. Maintenant, avec le principe de subsidiarité, on peut faire des choses au niveau local qu'on n'avait pas imaginées. Je me demande alors s'il n'y a pas un principe de concrétisation, si on ne pourrait pas gommer les frictions qu'on voit apparaître entre les différents niveaux de pouvoirs en ayant une vision différente de la gestion de ces frictions, plutôt que d'en avoir une gestion administrative ou gestion de services. Quel service public voulez-vous résoudre dans la Communauté de communes associant trois communes des Deux-Sèvres et du Maine-et-Loire ?

Jean-Pierre Peyon, Enseignant-chercheur, Université de Nantes

Ces cartes sont très intéressantes : c'est ce qu'on appelle établir des corrélations visuelles entre des éléments. On se demande alors quelle est la relation causale entre tous ces phénomènes. L'industrie peut en être une, mais dans ce cas, il faut entrer tous les éléments qui font qu'il y a une dynamique, que l'ouest est un des secteurs qui a connu la plus forte croissance, en particulier avec l'agro-alimentaire. Mais pas uniquement. On voit très bien que c'est dans les campagnes de l'ouest et dans l'ouest en général que la population industrielle est la plus importante. Les données de l'INSEE sont tout à fait claires là-dessus. Quelles sont alors les relations avec la question de l'intercommunalité ? On ne se situe pas sur la même base, sur la même logique, c'est-à-dire qu'on ne peut pas exposer des cartes en tous sens.

Il y a d'autres méthodes, des calculs de corrélation et cependant, une corrélation signifie qu'à chaque fois qu'un phénomène a lieu, un autre apparaît. Cela ne signifie pas forcément qu'il y ait une relation causale. Un indice de corrélation n'est pas une relation causale. Or, l'utilisation qui en est faite ici est une utilisation de relation causale. C'est tout de même extrêmement dangereux. On peut trouver alors de multiples exemples concernant de fausses

corrélations. L'un d'entre eux faisait une corrélation entre l'évolution des taux d'emploi féminin et celle du nombre de vaches dans le département de la Manche, sous-entendant une corrélation qui signifierait que les femmes ont pour emploi de s'occuper des vaches. On oublie alors le poids de l'industrie, et notamment de l'entreprise Moulinex, dans l'évolution de l'emploi féminin. Il faut donc faire extrêmement attention aux problèmes de méthode, parce qu'on peut faire dire tout et n'importe quoi à des corrélations. Sur le fond, la question de l'intercommunalité est un projet autour de la gestion d'un territoire, et la relation entre l'intercommunalité et le développement économique est une autre chose. Pour ma part, je ne vois pas très bien le rapport entre la question de l'intercommunalité et le développement économique. Il y a bien quelques éléments du type investissements, initiatives, crises, mais il faudrait aller un peu plus loin.

Bernard Guesnier, Enseignant-chercheur, Université de Poitiers

Je pense que vous avez à la fois raison et tort. Premièrement, vous avez raison dans le sens qu'on peut trouver des corrélations n'importe où, comme par exemple en Grande-Bretagne où l'on avait fait cette corrélation entre les wagons chargés et les femmes enceintes. Toutefois, personne n'a dit qu'il fallait charger les wagons pour avoir des femmes enceintes. Ceci dit, dans le cas qui nous intéresse, ce n'est pas moi qui ai fait l'étude. La thèse de Mme Bazin montre bien qu'il y a un fort travail de coopération dans la région Rhône-Alpes, qui est apparu après dans la région Nord-Pas-de-Calais. Mais il est vrai que le Nord-Pas-de-Calais attendait qu'on vienne corriger ses difficultés par des subventions, par des entreprises, et tout ce que la DATAR pouvait éventuellement apporter, alors que ce qui s'est fait autour de Grenoble l'était uniquement par l'intercommunalité.

La France depuis 2001 est couverte d'intercommunalité. Mais je préfère travailler sur la carte de 1996 qui montre bien que l'intercommunalité venait de ceux qui avaient déjà une expérience, un acquis. Les résultats sont là. De nombreux facteurs entrent en jeu, variables déterministes, structure économique, passé, habitudes de coopération entre les acteurs, ou encore intervention des facteurs exogènes, comme la décision de l'État d'implanter l'aéronautique à Toulouse. À côté de ces variables déterministes, on peut établir l'existence de variables non déterministes, des modes de gouvernance locale. Je cite Mme Bazin. J'ai combiné quatre variables : Comité de bassin d'emploi, plate-forme d'initiative locale, agence locale de développement (qui ne sont pas les comités d'expansion régionaux mais des comités locaux d'expansion), et intercommunalité de 1996. Je pense qu'il faut réfléchir à cette question. Si tout le monde est en intercommunalité, ce sera la même base financière que l'on distribuera pour tout le monde. Par conséquent, ce qui m'intéresse c'est l'intercommunalité de 1996, qui s'appuyait sur une dynamique déjà ancienne.

Florent Charron, Doctorant, Université de Nantes

Concernant votre régression, un élément me pose question : le « r^2 », qui me semble, sans entrer dans la technique, peu significatif par rapport à vos deux variables.

Bernard Guesnier, Enseignant-chercheur, Université de Poitiers

Il représente tout de même 30 % de l'explication.

Florent Charron, Doctorant, Université de Nantes

Effectivement, 30 % est un chiffre qui peut sembler intéressant, toutes choses étant égales par ailleurs. Mais je m'intéresse surtout à la disposition de ce nuage de points, qui montre que, par rapport à des effets, on voit des associations statistiques. Ce qui serait intéressant, ce serait de sélectionner deux points dans ce nuage et de voir comment ils se situent sur une carte. En effet, je doute qu'il puisse y avoir une corrélation spatiale, c'est-à-dire qu'il y ait un phénomène de voisinage par rapport à ces variations d'emplois et par rapport au territoire qui correspond aux communes.

Bernard Guesnier, Enseignant-chercheur, Université de Poitiers

Les communes qui sont en croissance sont bien celles que j'ai données sur les cartes. Le problème est effectivement d'aller plus loin. Deux remarques : j'ai fait un tableau de passage de l'année structurelle résiduelle des zones d'emplois de 1982 à 1990, et de 1990 à 1999. On note un retournement intéressant des zones d'emplois qui déclinaient totalement, composantes structurelles et résiduelles mauvaises et donc inférieures à la moyenne nationale, et qui se redressent par la suite. On en compte 30 sur 140 qui passent dans le groupe à composante résiduelle positive, et une trentaine d'autres qui passent en évolution positive au-dessus de la moyenne nationale.

Il y a donc des éléments intéressants dans le fait que ces retournements ne se sont pas produits spontanément, qu'il y a, sous-jacent, un travail d'organisation territoriale. Je parle d'intercommunalité, mais je pense que l'intercommunalité est plus l'épiphénomène de quelque chose qui ressemble plus à de la coopération et de la coordination interne. Ce qui manque dans l'Indre c'est l'intercommunalité, et ce qui manque aussi du côté de la vallée de l'Arve c'est l'intercommunalité. Par ailleurs, le système peut très bien fonctionner sans intercommunalité, mais l'effort de gouvernance ne donnera pas non plus des résultats si on se trouve face à des gens qui n'ont aucune envie de projet. Il n'y a plus rien à faire dans l'Indre.

La pratique de l'intercommunalité

Atouts, dangers et effet d'entraînement de l'intercommunalité dans la construction des politiques publiques ?

Guy Baudelle

(Professeur en géographie, Université de Rennes 2)

S'interroger sur l'efficacité des politiques publiques menées dans un cadre intercommunal revient à poser deux questions :

- Y a-t-il une plus-value liée à la pratique de l'intercommunalité ?
- Ces politiques intercommunales sont-elles susceptibles d'entraîner une dynamique locale de coopération ?

I – Une certaine plus-value

On peut énoncer de nombreux arguments démontrant l'efficacité économique de l'intercommunalité et les avantages liés à l'intercommunalité.

1.1 Les atouts majeurs

L'intercommunalité est source d'**économies d'échelle**, d'autant plus que les communes françaises sont beaucoup moins puissantes que leurs homologues étrangères à tous égards et que nos voisins européens pratiquent aussi l'intercommunalité en dépit des fusions antérieures.

Cogestion et cofinancement favorisent la mutualisation des coûts d'investissement dans la mesure où on réalise un pur transfert. En atténuant la concurrence entre communes, on réduit les tentations de doublons et donc de suréquipements, notamment en terrains d'activités, ce qui limite les surcoûts de l'émiettement communal et notamment la surenchère fiscale. Cela permet aussi le partage **des risques**, assurant de ce fait une plus grande **sécurité** aux choix d'investissement. Cette garantie d'amortissement limite l'inflation fiscale provoquée par le désir de réduire l'incertitude.

La coopération entre communes favorise des **synergies** générant des **externalités positives** en matière d'attractivité économique. Même si la concurrence intercommunale peut lui être favorable sur le plan fiscal, l'entreprise d'aujourd'hui privilégie en effet l'assurance plutôt que le moindre coût, elle est sensible à la **lisibilité** de l'action publique : avoir un interlocuteur unique, qui réduit sa propre incertitude et lui fait gagner du temps, est souvent décisif pour elle. Une politique de prospection économique et d'accueil des entreprises menée de concert est donc plus efficace.

Le tout est donc plus que la somme des parties (cf. la *Gestalttheorie*) : l'intercommunalité amène un niveau de compétences et de réalisations plus large que la simple addition des communes isolées. Les financements croisés autorisent notamment des investissements supérieurs et permettent donc de prendre en charge ce que les communes ne pourraient faire seules : un schéma de cohérence territoriale (SCOT), un programme local de l'habitat (PLH), un plan local d'urbanisme (PLU), l'urbanisme commercial, la politique foncière, etc. L'efficacité générale du système local s'en trouve donc accrue. Compte tenu des dispositions incitatives du législateur, la coopération intercommunale permet aussi de disposer de davantage de moyens. La **plus-value** est donc aussi **d'ordre financier**, ce qui permet de mener l'action publique dans des entités financièrement plus étoffées.

Coopérer assure un **meilleur aménagement** face aux comportements égoïstes de communes cherchant à conserver les bénéfices – notamment les recettes – et à externaliser les charges – en particulier le logement social – car cela **contrecarre les stratégies communales** de reproduction de leur base socio-politique, qu'il s'agisse de communes bourgeoises conservatrices à logements de standing ou de communes populaires de gauche à parc locatif social. Ces comportements individualistes sont en effet nuisibles à la diversité et donc au bon fonctionnement de l'organisme urbain, engendrant ségrégation sociale, exclusion, violence et allongement des transports ; ils sont de surcroît inefficaces car la commune riche crée des équipements donnant satisfaction à ses électeurs sans tenir compte de leur éventuelle sous-utilisation. L'intercommunalité apparaît donc comme un moyen de **réguler le système urbain**, elle-même génératrice d'efficacité notamment pour les transports et l'urbanisme. C'est par conséquent une source d'**équité territoriale** grâce au traitement identique des habitants en termes d'offre de services collectifs.

Cette équité est renforcée **par la fiscalité** : la dotation globale de fonctionnement (**DGF**) permet de corriger les inégalités intercommunales de potentiel fiscal (de 38 % environ en 1998) : c'est la **péréquation verticale**. Même si toute intercommunalité n'implique pas d'intégration fiscale poussée, la **péréquation horizontale** évite une pression fiscale liée au potentiel fiscal et non à l'offre de services collectifs. La taxe professionnelle unique (**TPU**) non seulement corrige les inégalités de recettes, mais elle est aussi souvent motrice dans l'élaboration de politiques publiques partagées. La plus grande efficacité permet aussi en retour de modérer la fiscalité.

1.2 Quelques autres avantages

L'intercommunalité facilite aussi **l'ajustement des périmètres d'usage et de financement**, en conformité avec la théorie de l'équivalence financière : « qui utilise, paie ». Elle réduit d'autant les possibles *effets de débordement* inefficaces par lesquels des usagers profitent d'un service d'une autre commune qu'ils n'ont pas payé.

La coopération intercommunale permet également d'opérer dans des espaces de gestion et de projet plus larges et surtout **plus conformes aux espaces fonctionnels** tels que l'agglomération, voire l'aire urbaine pour le SCOT. Elle affranchit de l'annualité budgétaire, horizon temporel limité des communes, et incite à **se projeter dans l'avenir** à moyen et long terme. La notion **d'intérêt communautaire** est garante de souplesse et favorise cette logique de projet plutôt que de partage définitif des compétences. Le **caractère volontaire** des

associations assure sans doute une plus grande efficacité aux politiques publiques : l'intercommunalité est une « voie française » qui se veut **plus démocratique** par son mode d'établissement et par le maintien de la commune vue comme garante d'une proximité favorable à la participation citoyenne.

Fondamentalement, l'intercommunalité permet de **lutter contre l'entropie** du système **communal** qui, maintenu fermé, gagne en ordre au détriment de la variété et des opportunités d'échanges. Au contraire, tout système, pour évoluer, doit accroître sa variété, c'est-à-dire son degré d'organisation pour pouvoir s'adapter aux perturbations : ouvrir le système communal sur l'intercommunal est source de bruit et donc d'organisation par importation de variété.

Pour toutes ces raisons, on peut donc supposer **une plus grande efficacité de l'intercommunalité** de gestion et de projet. On pourrait d'ailleurs aussi **démontrer par l'absurde** l'intérêt de la coopération entre communes avec le contre-exemple de l'agglomération parisienne où la forte ségrégation socio-spatiale et les exorbitantes disparités fiscales entre communes ne résultent pas seulement d'un effet de taille. Cela dit, toute cogestion de l'espace par intercommunalité ne garantit pas le succès de l'action publique.

II – Une efficacité à construire : les dangers de l'intercommunalité

L'efficacité n'a rien d'automatique à cause des possibles effets contre-productifs et contre-intuitifs de l'intercommunalité pour les politiques publiques.

2.1 Un risque d'opacité politique susceptible d'engendrer une inefficacité économique

De nombreuses constructions intercommunales ne reposent que sur des **ententes opportunistes** : on peut parler d'**effets d'aubaine** lorsque la principale motivation est la manne fiscale. Le président du Conseil général du Morbihan estime ainsi que « c'est à l'État d'inciter les communes à se regrouper ». Or, il ne saurait y avoir de plus-value réelle sans vrai projet partagé.

Une entente intercommunale à **base purement politique** n'est pas non plus nécessairement pertinente du point de vue de l'efficacité du fait de la déconnexion entre territoire politique et espace fonctionnel. À cet égard, les risques de balkanisation en sous-ensembles sont réels comme le montre la tendance à diviser les agglomérations en plusieurs Communautés d'agglomération, sans évoquer le cas de l'Ile-de-France. Une telle intercommunalité est **porteuse d'inefficacité**.

L'empilement et la non coïncidence de structures aux compétences multiples tend à diluer les responsabilités et à accroître l'**opacité** de l'action publique. Cela induit un **déficit démocratique** par manque de transparence : le citoyen-usager-contribuable ne sait plus qui fait quoi et a du mal à repérer l'origine de l'éventuelle hausse de la pression fiscale. La sanction électorale est par conséquent difficile, surtout dans un suffrage au deuxième degré : *« l'absence d'élection au suffrage universel direct compromet la rationalité économique des choix publics »* (Gilbert et Guengant, 1998).

Ce **risque d'inefficacité économique** par relative impunité politique est accentué par les pratiques de transfert de charges et de cofinancement qui créent un risque de **surinvestissement** : les financements croisés où chaque partenaire prend en considération le coût individuel et non le coût global du programme sont à ce point une invitation à la dépense que les acteurs privés encouragent la coopération intercommunale pour se créer de nouveaux marchés. Une telle fuite en avant est favorisée par l'absence de contrôle des dépenses, elle-même due à l'émiettement des centres de décision. Par exemple, un transfert de responsabilités n'est pas toujours suivi d'un allègement de personnel. Le risque d'excédent, de redondance et *in fine* de surcoût est donc réel.

2.2 Un risque d'explosion fiscale et d'inefficacité administrative

Cette **illusion fiscale** entraîne l'**explosion fiscale** : la fiscalité locale a quasi doublé entre 1986 et 1997 à compétences constantes (contre 40 % pour recettes fiscales de l'État). Ce **risque de surenchère fiscale** s'explique en partie par l'opacité du système intercommunal :

- les communes ne baissent pas toujours leur produit fiscal au prorata du coût des compétences transférées ;
- les élus communaux, privés d'une partie de leurs compétences, peuvent être conduits à développer de nouveaux projets propres pour s'affirmer ;
- la hausse des DGF crée une *translation fiscale* qui rompt le lien entre impôt local et offre de services : l'impôt n'est plus alors qu'un indicateur médiocre du coût des services, d'où un nouveau risque d'illusion fiscale.

S'ajoute à cet écueil un alourdissement des procédures nuisant à la réactivité. Les coûts de coordination accroissent l'**inefficacité administrative**.

2.3 Une intercommunalité contre-productive ?

L'**intercommunalité**, sous cet angle, **ne paraît plus guère opportune** ! La Cour des Comptes a ainsi rendu en novembre 2001 un rapport sévère sur les Communautés urbaines, dénonçant tout à la fois les imbrications de compétences, les investissements hors compétences, les compétences croisées rendant difficile la détermination des responsabilités (et donc l'évaluation elle-même !), la complexité des efforts de solidarité rendant leur efficacité douteuse et même l'absence de vision à long terme. Conclusion : l'intercommunalité serait « **une bonne affaire pour l'usager mais pas pour le contribuable** ».

Par ailleurs, la **notion d'intérêt communautaire** peut être **source de confusion** supplémentaire dans les esprits des citoyens, voire des élus, d'autant que selon Marc Censi, président de l'ADCF, celle-ci « *varie au jour le jour* » !

Enfin, la **TPU** elle-même, pourtant louée et fortement encouragée, peut avoir des **effets contre-productifs** : elle peut réduire l'émulation intercommunale et conduire à une moindre stimulation des politiques de développement ; elle engendre des refus d'accueil d'activités dévalorisantes de la part des communes ; elle peut faire préférer une politique de solidarité

effectuée au détriment de l'efficacité et de l'investissement ; elle provoque des conflits avec les communes dépendantes des ressources intercommunales.

Ces réserves invitent à poursuivre la réflexion sur la clarification des compétences et la subsidiarité et conduisent à se pencher sur la seconde question :: les politiques intercommunales sont-elles susceptibles d'entraîner une dynamique locale de coopération ?

III – Un effet d'entraînement réel , aux effets cumulatifs

L'efficacité n'a rien d'automatique à cause des possibles effets contre-productifs et contre-intuitifs de l'intercommunalité pour les politiques publiques.

3.1 L'intercommunalité comme système cumulatif

L'intercommunalité réduit malgré tout la concurrence entre communes. **L'action conjointe**, non imposée et négociée, est **efficace en termes de développement**, elle joue un rôle moteur dans la dynamique politique locale. On peut sur ce point établir trois parallèles avec la géographie économique :

- D'après une enquête de l'ADCF, la **confiance** est de première importance : l'analogie est évidente avec le **district marshallien**.
- Les mécanismes de concertation et les systèmes de relation et d'information mutuelles peuvent conduire à la mise en œuvre de dispositifs nouveaux, en termes de montages opérationnels, financiers ou juridiques : ce processus évoque les **milieux innovateurs**.
- L'intercommunalité est un espace public d'**apprentissage** socio-politique, qui rappelle la théorie des *learning regions* : on peut parler d'une intercommunalité formatrice.

Ces éléments peuvent être le fondement et l'amorce d'une **gouvernance**. On peut introduire l'idée d'un **système cumulatif** : c'est là où l'intercommunalité a démontré sa plus-value qu'elle se développe et s'approfondit, ce qui en accroît encore la valeur ajoutée apparente et réelle et donc l'intérêt que lui portent les acteurs publics, et ainsi de suite. C'est le **cercle vertueux** de la coopération (fig. 1).

3.2 Un possible effet inégalitaire compensé par la diffusion du fait intercommunal

On doit souligner le paradoxe d'une intercommunalité plus facile à élaborer dans les territoires en bonne santé économique : le danger de renforcement des inégalités spatiales n'est donc pas exclu. Il y a en effet un réel risque de déclin cumulatif dans les bassins en crise, alors qu'on pourrait penser que c'est là où les recettes fiscales sont les plus faibles qu'on mesure le mieux l'intérêt de la coopération. Au contraire, on observe souvent le **cercle vicieux** de la non-coopération (fig. 2). L'intercommunalité **creuserait** donc **l'écart** sur le territoire national entre bassins prospères et espaces en difficulté.

Un autre **scénario** semble pourtant s’esquisser, celui d’une diffusion de l’intercommunalité par **effet de voisinage**. Ce mimétisme est-il dû à un surcroît d’efficacité ? Pas nécessairement, car il est plutôt une affaire de perception : les voisins des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) *supposent* une plus grande efficacité et copient par conséquent un système perçu comme plus avantageux. L’évaluation des politiques publiques, elle, reste balbutiante.

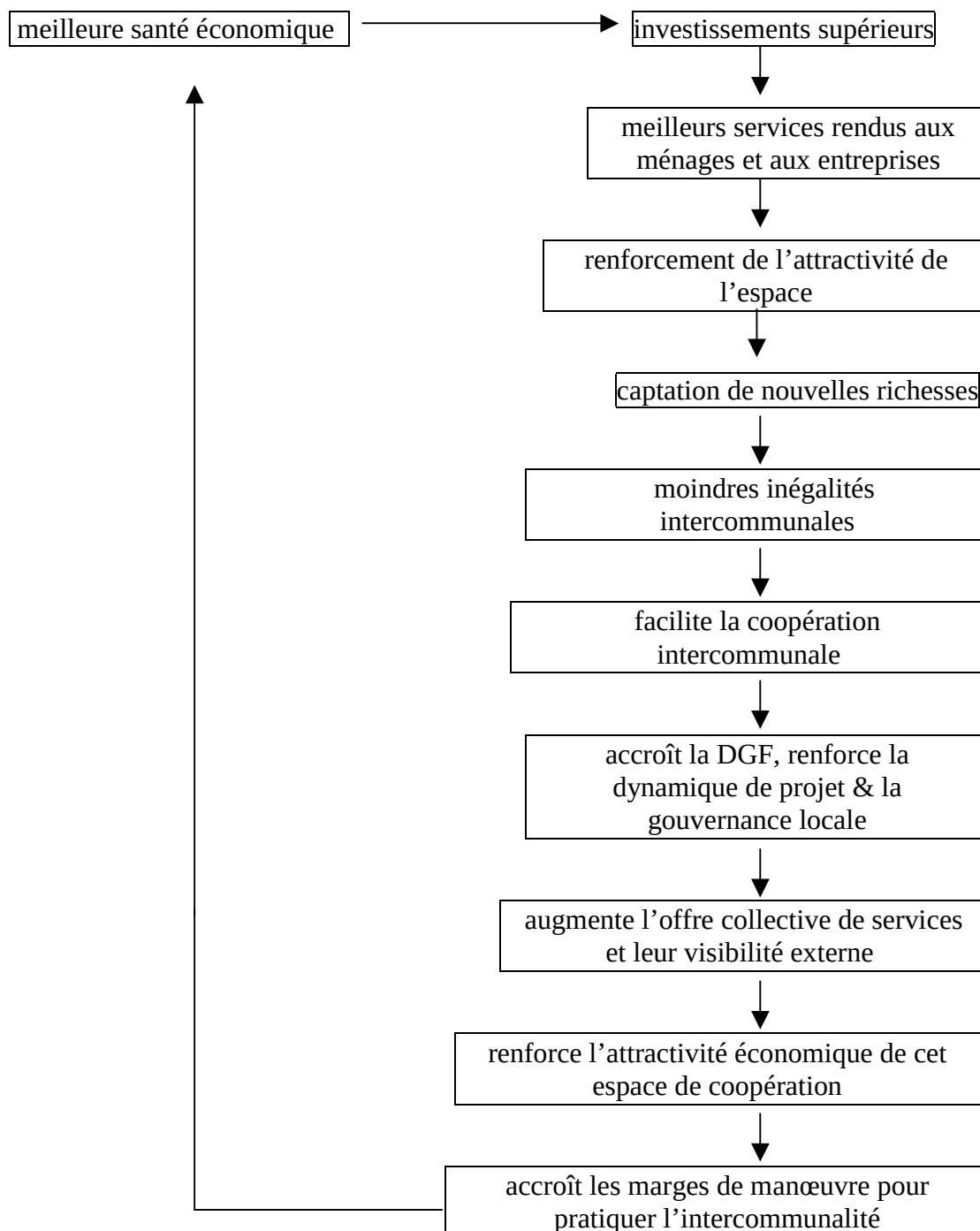


Fig. 1 : Le cercle vertueux de la coopération

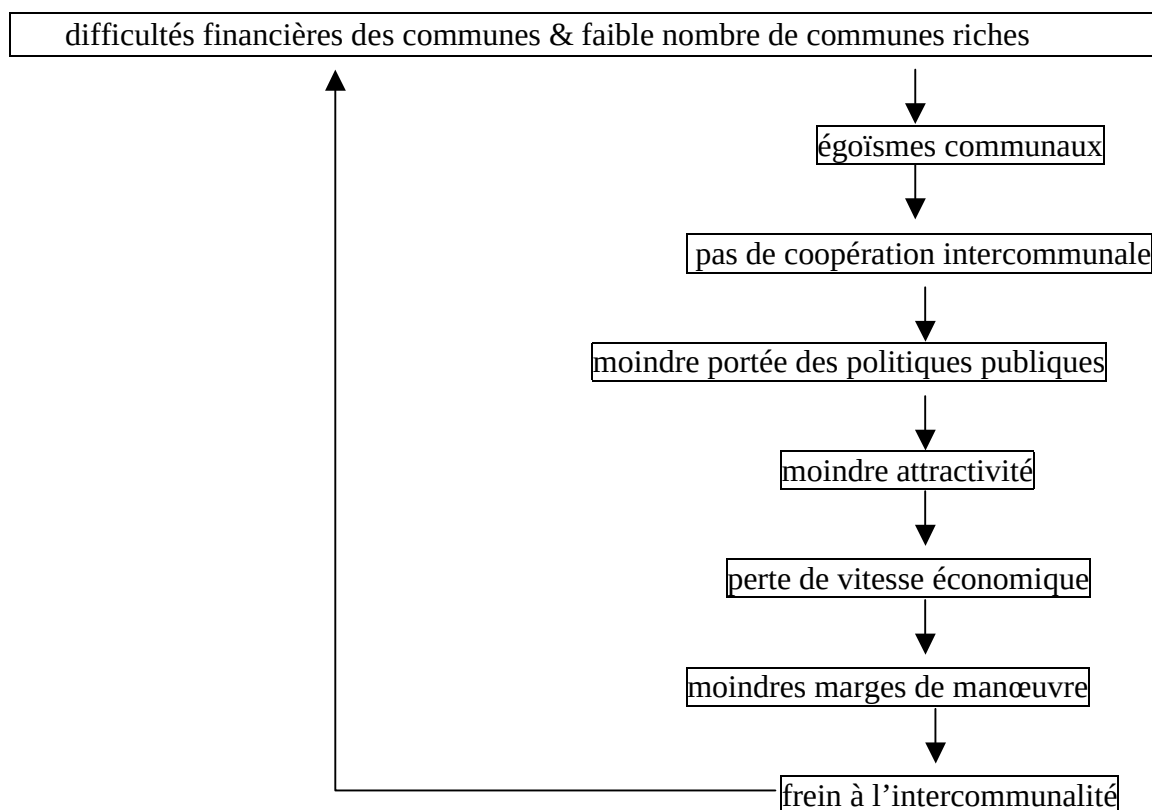


Fig. 2 : Le cercle vicieux de la non-coopération.

D'autres indices de cet **effet d'entraînement** existent : **les EPCI se multiplient et s'étendent**, ce qui prouve un certain pouvoir de séduction. La tendance est aussi à l'**accroissement de leurs compétences** et de leur intégration fiscale, tout autant signe d'une perception positive. On relève d'ailleurs l'**aspect cumulatif** de l'approfondissement : les EPCI les plus anciens optent plus souvent pour la TPU. La mobilisation de l'outil intercommunal diffère cependant selon l'idée même que l'élus se fait de l'efficacité.

3.3 Instrumentalisation de l'intercommunalité et conceptions de l'efficacité

La coopération ne se développe bien entendu que si les perspectives de gain l'emportent, conformément aux principes de la théorie des jeux. Cela engendre des tentations d'alliances de circonstance perturbant l'équilibre général du système d'acteurs : pour l'heure, l'intercommunalité ne fait l'objet que d'une **faible régulation politique**. En témoignent des comportements défensifs illustrés par les « cordons sanitaires » des EPCI ruraux contre les villes. De telles **stratégies locales d'évitement** sont nuisibles à l'efficacité, qui suppose une cohérence de l'échelle d'action publique avec l'échelle de l'espace fonctionnel.

On doit faire sur ce plan une **distinction entre les petites structures** comme les Communautés de communes, **et les grosses**, Communautés d'agglomération ou

Communautés urbaines. Les secondes revendiquent volontiers une élection au suffrage universel et donc une évolution vers la supracommunalité que récusent les premières. Les agglomérations contestent davantage l'autonomie communale et préfèrent une gestion plus rationnelle, alors que les EPCI ruraux sont plus attachés à l'autonomie communale qu'à la rationalité. Au fond, **l'efficacité n'a pas le même sens pour les uns et les autres.**

CONCLUSION

- L'intercommunalité accroît sans doute l'efficacité de l'action publique, mais sans automaticité ni linéarité.
- Elle traduit autant qu'elle stimule la dynamique politique locale.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

GILBERT G. et GUENGANT A., 1998, *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, 167 pages.

DÉBAT ET QUESTIONS

Intervention de Guy Baudelle

Jean Renard, Rapporteur, Conseil de développement, Communauté urbaine de Nantes

J'ai bien apprécié cet exposé. Ceci étant, on y note le sous-entendu d'un espace fonctionnel qui serait construit et qui irait de soi. Il s'agit de l'espace politique qui serait également construit. Je m'interroge de plus en plus sur cette idée d'espace fonctionnel. Je les retrouve dans ce que la DATAR baptise aujourd'hui les SPM, que je baptise depuis 35 ans les districts industriels, mais en dehors de ces réalités, je crains, qu'en observateurs extérieurs, on imagine plus ces espaces fonctionnels qu'ils ne sont véritablement réels.

Guy Baudelle, Enseignant-chercheur, Université de Rennes 2

En termes d'espace fonctionnel, je considère surtout le bassin d'emploi, l'espace à l'intérieur duquel se font 85 % des migrations alternantes et où les entreprises recrutent 80 % de leur personnel. Il y a une entité très forte qui est définie par l'habitat et le travail. Si on a des structures d'agglomération qui sont inférieures ou très nettement plus petites, voire, si elles segmentent cet espace fonctionnel, ce n'est pas cohérent. Il n'y a pas cohérence entre l'espace de gestion politique et l'espace fonctionnel. Cela dit, il n'y a pas un espace fonctionnel pertinent. La logique de la loi prévoit de définir l'intérêt communautaire au cas par cas, en fonction du projet. C'est la preuve, *a contrario*, qu'il n'y a pas un seul espace pertinent pour l'action politique.

Jean-Yves Bion, Sociologue, CERTU

Ce débat existe depuis longtemps en géographie, c'est-à-dire qu'il y a les espaces fonctionnels et les espaces politiques, et que les espaces politiques sont toujours en train de courir après les espaces fonctionnels. On ne s'en sort jamais. Mais, d'après ce que vous présentez, il n'y a pratiquement que des avantages dans l'intercommunalité. Il y a quelques effets pervers certes, mais seulement quand on s'y prend mal. L'intercommunalité est un élément rationnel, vertueux, solidaire, et on se demande alors pourquoi les gens ne s'y précipitent pas. Je me pose la question. Je pense qu'il y a des avantages, mais qu'il y a aussi des inconvénients : par exemple, quand on étend énormément une intercommunalité, on augmente les coûts globaux, et cela crée des surcoûts pour les gens et les communes qui y adhèrent.

L'intercommunalité peut avoir des surcoûts, ne serait-ce aussi que parce que la demande nouvelle de services va créer des dépenses qui vont avoir une répercussion financière sur les gens. Par ailleurs, on ne peut pas diviser simplement en communes pauvres et communes riches, c'est plus compliqué que cela.

Par exemple, Vaulx-en-Velin est une commune très pauvre mais qui touche énormément de taxes parce qu'elle a une zone industrielle dynamique. Je pense que, dans une intercommunalité, ce n'est pas toujours « gagnant / gagnant » : on trouve de temps en temps des perdants. C'est bien ce qui pose problème et qui explique que tout le monde ne s'y précipite pas. Il n'y a pas que des vertus à l'intercommunalité, il y a aussi des coûts. Par conséquent, on trouve des résistances politiques, des contradictions, et pas uniquement des espaces rationnels, homogènes.

Guy Baudelle, Enseignant-chercheur, Université de Rennes 2

Je pensais avoir montré justement tous les inconvénients dans ma deuxième partie.

Jean-Yves Bion, Sociologue, CERTU

Oui, mais il s'agissait presque d'accidents ou d'effets pervers.

Guy Baudelle, Enseignant-chercheur, Université de Rennes 2.

Non, sinon, s'il n'y avait eu que des avantages, tout le monde s'y précipiterait, aussi bien sur le plan local que sur le plan de l'agglomération dans son ensemble.

Jean-Pierre Peyon, Enseignant-chercheur, Université de Nantes

Je crois que cela correspond tout à fait à l'exception française. J'avais participé à un ouvrage sur le fait communal en France, la répartition des communes, et par exemple, dans l'ouest, on voyait bien qu'il y avait des spécificités quant aux tailles des communes, en surface et en population. Il y aurait toute une corrélation à établir entre le fait qu'on se rassemble et comment. Je crois que l'exception française, c'est la grande résistance de la commune par rapport à l'État central, c'est-à-dire qu'il y a eu une grande résistance lorsqu'on a parlé à la fin des années soixante, début des années soixante-dix, des fusions communales. Cette grande tentative s'est terminée par un échec et il n'y a que quelques départements où il y a eu des fusions communales (Normandie, parce que les communes étaient particulièrement petites, la Haute-Marne, parce qu'il y avait un sous-préfet qui poussait à la fusion).

Cette grande résistance à la fusion communale est donc une spécificité. L'intercommunalité est une sorte de palliatif à la non-fusion ou au non-regroupement communal en France, par rapport au cadre européen. Dans cette intercommunalité, on retrouve exactement les mêmes résistances, moins fortes, sans doute parce qu'on évolue, notamment au niveau du fonctionnement en réseau (eau, ordures ménagères...). Je crois que la résistance tourne aussi autour de la question du pouvoir et d'une tradition de ce pouvoir local, pouvoir très relatif en somme. Certains travaux montrent que les gens sont prêts pour l'intercommunalité s'ils peuvent devenir présidents de la structure intercommunale. Ceci montre l'importance de l'élément politique, élément fort de la tradition française, qui évolue malgré tout, notamment avec l'Europe. Ainsi, le débat n'est pas tout à fait nouveau et on le retrouve au travers des discussions sur l'intercommunalité.

Bernard Guesnier, Enseignant-chercheur, Université de Poitiers

Je voudrais prolonger ceci en disant que, même si le débat est ancien, ce qu'on a aujourd'hui, ce sont des communautés d'agglomérations qui sont entourées de communautés de communes. On ne sait effectivement pas ce qui va se passer. Il existe des communautés d'agglomération cernées par des communautés de communes, d'autres qui fonctionnent en pétale, d'autres encore qui fonctionnent différemment. Je crois que le vrai problème est de savoir ce qu'on va faire de ce qui est en dehors d'une communauté d'agglomération. Il y a quelque chose qui ne va pas à ce niveau. Je pense qu'il ne s'agit pas uniquement d'une affaire politique, mais aussi d'un problème géographique complet.

On a vu dans les exposés précédents et les cartes qu'à côté de La Roche-sur-Yon, il y a une commune qui n'est dans aucune structure d'intercommunalité. Ca n'est pas normal. De plus,

sur le plan des finances, je pense qu'il y a un déplacement des dépenses des communes vers les intercommunalités. Les propos de Monsieur Mérou, qui a fait le rapport sur les finances locales en France, repris par Monsieur Richard, ou le patron du CNF, montrent qu'il y a une capacité d'investissement par l'emprunt qui n'est pas utilisée par les communes. Si les intercommunalités peuvent améliorer le bien-être des individus, ce n'est peut-être pas plus mal.

Gérard Logié, Ancien Directeur, Mairie conseils, Caisse des dépôts et consignations

J'ai trois petites remarques à ajouter. La première concerne l'aspect économique. J'ai pu observer le fait que les SOVOM qui se transformaient en communautés de communes, en l'espace de deux ou trois ans, multipliaient leur budget par deux ou par trois. Ce ne sont pas leurs impôts, mais leur capacité globale d'intervention, ce qui mérite d'être signalé. Il s'agit de quelque chose d'important. De ce point de vue, la carte de l'intercommunalité, celle de 1996, est une carte d'aménagement du territoire.

Les deux ou trois milliards de DGF de la première année, cumulés avec les cinq milliards de la dernière année, pour toutes les communautés qui en ont bénéficié, années après années, représentent un différentiel considérable par rapport à celles qui à côté n'en ont pas bénéficié et qui n'en bénéficient toujours pas. Je pense qu'il s'agit de quelque chose qui, du point de vue économique, mérite d'être noté. Je pense que vous n'avez pas assez évoqué, dans l'exposé, les phénomènes d'irrationalité qui touchent à l'intercommunalité. Comment expliquer qu'en 1993, le département de la Manche décide, tous conseillers généraux confondus, de se construire en intercommunalité ? Comment expliquer que le Morbihan résiste jusqu'en 1995 ? Comment expliquer que le Calvados va y passer d'un seul coup, parce que les effets de la loi Chevènement sont tels que le préfet peut prendre des initiatives à la place des communes ? Je pense que ces phénomènes ne sont pas négligeables du point de vue du fonctionnement de l'intercommunalité.

L'autre exemple d'irrationalité concerne la carte de la TPU. Si on la regarde un an après, on peut se demander pourquoi le département qui était le moins couvert d'intercommunalité devient celui qui, en France, est le deuxième département, après l'Ille-et-Vilaine, à avoir la TPU ? Il y a ainsi des phénomènes très irrationnels qui méritent d'être soulignés. Irrationnels ou stratégiques plutôt. La dernière petite remarque fait écho à la carte que Monsieur Guesnier nous a montré, en supprimant les limites. Je me suis demandé alors : que serait une carte de France sans limites communales ? Je me suis transposé au Mali où il n'y a justement pas de limites communales, parce qu'on n'est pas techniquement en mesure de définir des limites, surtout dans des zones où les communes se réfèrent à des populations nomades qui ne résident pas en permanence dans le territoire communal, et où l'intercommunalité prend une signification tout à fait différente. Là-bas, l'intercommunalité est la manière de résoudre des problèmes dans des zones litigieuses, et, dans ces cas là, on est obligé de rassembler toutes les communes qui sont concernées par ce territoire et d'inventer avec elles des solutions en matière de nature d'équipements, de formules de gestion, etc. C'était un des aspects que j'aurais pu souligner ce matin en témoignant.

Conclusion

Quelques pistes pour repérer la plus-value intercommunale

Rémy Le Saout

(Maître de conférences en sociologie, Université d'Orléans)

De l'ensemble des débats, deux thématiques se dégagent. Tout d'abord, les différentes interventions permettent de poursuivre la réflexion relative aux processus à l'origine des dynamiques intercommunales. Ensuite et de manière plus approfondie, les exposés apportent des réponses, mieux, des pistes d'analyse sur la question des plus-values contenue dans la coopération intercommunale.

Pour ce qui concerne le premier axe, on peut, tout d'abord, considérer que la coopération se développe parce que de nouvelles réformes incitent cette dynamique. Sans être tautologique, cette réflexion invite à s'interroger sur les mécanismes à l'origine de ces politiques publiques. Ce travail, bien que non achevé, a déjà été abordé dans différentes publications. Le deuxième élément qui a plus directement intéressé les participants au séminaire porte sur la manière dont les acteurs se saisissent localement des dispositifs législatifs.

Le principal facteur qui incite les communes à coopérer reste la rationalisation économique. La stratégie adoptée consiste à mutualiser la fiscalité locale et à capter des dotations d'État substantielles afin d'accorder aux communes des moyens d'action supplémentaires. Mais même si cet élément constitue le principalement fondement à l'origine des dynamiques intercommunales, il convient de dégager les facteurs qui localement structurent différemment les regroupements de communes.

Autrement dit, il s'agit de prendre en compte la variable territoriale. Cette notion relativement lâche renvoie plus précisément aux configurations géographiques, historiques, politiques qui déterminent les dynamiques intercommunales locales. Il est évident que l'effet de territoire ou plus exactement l'autonomie relative dans laquelle s'inscrit le développement intercommunal local produit des rapports originaux à la coopération.

Mais à trop chercher dans le local les facteurs explicatifs, on risque de s'enfermer dans le localisme. À l'inverse, rechercher des relations causales à une échelle nationale est un exercice redoutable, car en ne sélectionnant par hypothèse que quelques facteurs, il y a toujours un risque d'évacuer des éléments pertinents par manque de connaissances fines des variables territoriales. Renvoyant plus largement à une problématique récurrente en sciences sociales, l'impossible prétention à l'universalité des modèles explicatifs ne permet pas de construire un système analytique susceptible de s'appliquer à toutes les situations locales rencontrées.

En revanche, et sur ce point, l'hypothèse de G. Baudelle est tout à fait pertinente, le développement de l'intercommunalité semble directement corrélé avec les capacités économiques des espaces locaux. Au-delà des facteurs susceptibles d'expliquer les logiques intercommunales et sachant qu'aujourd'hui plus de 45 millions de français sont directement concernés par ce type d'institution, il convenait de s'interroger sur la plus-value apportée par la coopération. Traiter cet objet est relativement difficile car le discours scientifique risque à tout moment de s'enfermer dans un débat normatif dont les implicites ne sont mêmes pas

interrogés. Aussi, plus que d'apporter une réponse définitive à cette question, le séminaire a permis d'écarter et de dégager certaines pistes susceptibles d'éviter des écueils inévitables sur ce type d'objet.

Il semble, en premier lieu, tout à fait logique pour saisir la plus value de l'intercommunalité de mettre en rapport les territoires institutionnels et les territoires fonctionnels. Pour séduisante que soit cette piste, il est évident, comme l'a précisé R. Dormois, qu'elle s'avère très vite infructueuse. Tout simplement parce que la définition d'un territoire fonctionnel reste un exercice subjectif qui dépend principalement du point de vue adopté, celui de la population, des élus, des acteurs économiques, des agents de l'État...

Cette piste écartée, il est possible de recourir à des critères comptables. C'est-à-dire essayer de dégager les économies d'échelle produites par la coopération. Cette pratique de l'audit financier bien que pouvant être très éclairante renvoie à la maîtrise de compétences spécifiques guère mobilisables chez les chercheurs en sciences sociales.

Dès lors, il semble préférable de repérer la plus value intercommunale à partir de l'efficience des politiques publiques élaborées par l'EPCI. Ce travail d'évaluation des politiques publiques est tout à fait réalisable si on accepte de se concentrer sur une politique sectorielle comme, par exemple, le travail réalisé par F. Madoré sur l'habitat dans le pays Yonnais. Les EPCI étant avant tout des entreprises politiques, il est également possible de dégager la « valeur ajoutée » apportée par ce type d'institution sous l'angle politique.

C'est dans ce sens que M. Olive montre comment dans le cas de Marseille, l'intercommunalité fonctionne comme une ressource politique. Enfin, et c'est sûrement l'axe le plus intéressant qui se dégage du séminaire, l'intercommunalité construit de nouveaux codes d'action publique. Autrement dit, elle produit de nouvelles manières de travailler, tant chez les élus que chez les fonctionnaires territoriaux.

À la condition de rompre avec toute forme de jugement de valeur sur la question des transformations des pratiques professionnelles en cours, il apparaît nettement que la coopération intercommunale contribue à l'échelle d'une agglomération à unifier les pratiques professionnelles, donc à réduire les différences de modalités d'intervention entre les communes d'une même agglomération. On peut alors supposer, mais les études restent à mener sur ce sujet, que ce travail d'harmonisation de l'action publique participe *a priori* à réduire les inégalités dans la qualité du service public proposée aux populations.

Annexe

Liste des participants

NOM	ORGANISME	FONCTION
ALLARD-RIO Barbara	Ville de La Roche-sur-Yon	Chargée d'études
ARDOUIN Eric	Communauté urbaine de Nantes	Directeur de la mission Animation et Programmation
BARBARIT Hélène	Ville de La Roche-sur-Yon	Chargée de mission
BARON Marthe	Ville de La Roche-sur-Yon	Directrice du service SPOT
BAUELLE Guy	Université de Rennes 2 - RESO UFR sciences sociales	Enseignant-chercheur
BION Jean-Yves	CERTU	Chargé d'études
BIGOTEAU Monique	Université de Nantes - CESTAN	Ingénieur d'études CNRS
BLIN Mme	GERS	Sociologue
BOURSIN Jean-Christophe	SGAR Pays-de-la-Loire	Chargé de mission
CABEL Alain	Communauté de communes du Pays Yonnais	Directeur
CAPDEVIELLE-DARRÉ Danielle	CETE Sud-Ouest	Chargée d'études
CHAILLOU Françoise	Ecole d'Architecture de Nantes CERMA	Ingénieur de recherche
CHARRON Florent	Université de Nantes - CESTAN	Doctorant
CHASSERIAU Aude	Université de Nantes - CESTAN	Doctorante
COLIBET Michel	INSEE Pays-de-la-Loire	Chargé d'études
COUTURIER Thierry	Ville de La Roche-sur-Yon	Responsable habitat Ville et CC Pays yonnais
DAGAULT Chantal	SGAR Pays-de-la-Loire	Chargée de mission
DEBRE Celia	Ecole d'Architecture de Nantes LAUA	Vacataire
DORMOIS Rémi	CETE Ouest	Chargé d'études

DUHAYON Jean-Jacques	CETE Ouest	Directeur d'études
FOUCHART Chantal	INSEE Pays-de-la-Loire	Assistante d'études
GAUCHER Jean-François	Université de Rennes 2 - RESO UFR sciences sociales	Post-doctorant
GOUSET Vincent	Université de Rennes 2 - RESO UFR sciences sociales	Enseignant-chercheur
GRANDJEAN Caroline	DDE de la Loire-Atlantique	Chef du service Aménagement Nantais
GUESNIER Bernard	Université de Poitiers UFR de sciences économiques	Enseignant-chercheur
GUILLOTIN Philippe	Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise	Chargé de mission
GUINEBERTEAU Thierry	Université de Nantes - Geolittomer IGARUN	Enseignant-chercheur
HERVOUET Vincent	Université de Nantes - CESTAN	Doctorant
JAFFRÈS François	DDE de la Mayenne	Chef de service
JAY Marie-Pascale	CETE Ouest	Chargée d'études
JEANNOT Gilles	Ecole nationale des ponts et chaussées LATSS	Chercheur
JEANNEAU Jacques	Université d'Angers - CARTA	Enseignant-chercheur honoraire
LAPLANCHE Alain	CETE Ouest	Chargé d'études
LECLERCQ Régis	CETE Ouest	Chef du groupe Déplacements Division urbaine
LE COCQ Patrick	Espaces et Développement Atelier Patrick Le Coq	Urbaniste
LE LOUARN Patrick	Université de Nantes - CRUARAP UFR droit et sciences politiques	Enseignant-chercheur
LEMOINE Jean	DDE de la Loire-Atlantique	Chargé de projet
LE MAITRE Anne	Communauté de communes du Thouarsais	Chargé de mission habitat
LE PICHON Philippe	Université de Nantes UFR droit et sciences politiques	Enseignant-chercheur
LE SAOUT Rémy	Université d'Orléans IUT de Bourges	Enseignant-chercheur
LOGIÉ Gérard	Mairie conseils Caisse des dépôts et consignations	Ancien directeur

LOUCHE Thomas	Ville d'Allonnes	Géomaticien
MADORÉ François	Université de Nantes - CESTAN IGARUN	Enseignant-chercheur
MAUJEAN Sébastien	CETE Est	Chargé d'études
MENEUX Anita	CCI de la Vendée	Conseiller en développement
MEUNIER – CHABERT Martine	CERTU	Chef de projet
OLIVE Maurice	Université de la Méditerranée IUT d'Aix - Dép. Gestion urbaine	Enseignant-chercheur
PASQUIER Elisabeth	Ecole d'Architecture de Nantes LAUA	Enseignant-chercheur
PETITEAU Jean-Yves	CNRS	Chercheur
PEYON Jean-Pierre	Université de Nantes - CESTAN IGARUN	Enseignant-chercheur
POULAIN France	Institut Français d'urbanisme Ecole d'Architecture de Nantes	Doctorante
RACINEUX Nathalie	CETE Ouest	Chargée d'études
RENARD Jean	Conseil de développement de la Communauté urbaine de Nantes	Rapporteur
SCHNEIDER Magali	Université de Rouen UFR de géographie	Doctorante
SOUMAGNE Jean	Université d'Angers - CARTA Département de géographie	Enseignant-chercheur
SOURD Olivier	Université de Rennes 2 - RESO UFR sciences sociales	Doctorant
TOUGERON Jacky	Ville de La Roche-sur-Yon	Responsable urbanisme

© ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie: CETE de Lyon © (+33) (0) 4 72 14 30 30 (octobre 2002)
Dépôt légal: 4^e trimestre 2002
ISSN: 1263-2570
ISRN: Certu/RE -- 02 - 11 -- FR

Certu
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon cedex 06
© (+33) (0) 4 72 74 59 59
Internet <http://www.certu.fr>