

Extrait de :

L'état de la France
Un panorama unique
et complet de la France
2001-2002

EDITION LA DECOUVERTE - 2001

INTERCOMMUNALITE :

LE LOCAL ENTRE EN POLITIQUE

DANIEL BEHAR
PHILIPPE ESTEBE

C'est une véritable frénésie de changement qui semble gagner l'action publique locale.

Le développement à grande vitesse de l'intercommunalité en est la manifestation la plus visible : près de cent communautés d'agglomération constituées en moins de dix-huit mois (soit plus des deux tiers du vivier potentiel des aires urbaines de plus de 50 000 habitants), les périmètres d'étude des pays couvrant peu à peu le reste du territoire.

Le processus de mise en ordre et de simplification du paysage institutionnel local serait-il enfin amorcé ? Observerait-on l'émergence des premiers éléments de ce nouveau jardin à la française souhaité par le gouvernement ? Rien n'est moins sûr.

A première vue, ces transformations correspondent aux intentions affichées par les récentes loi Chevènement et Voynet et le rapport Mauroy. Tous ces textes participent du même souci de rendre le territoire gouvernable, de hisser le pays institutionnel à hauteur géographique et politique du « pays réel », en tenant compte de la nouvelle donne territoriale : le rural se distingue de moins en moins de l'urbain et celui-ci a débordé des frontières de la ville.

Trois principes découlent de cette volonté de convergence entre territoire légitime et territoire pertinent.

A la recherche d'un nouveau « jardin à la française »

D'abord, un *aggiornamento* géographique et institutionnel, qui passe par la promotion des échelles nouvelles et supposées pertinentes de l'agglomération et du pays.

Au-delà de cette adaptation des périmètres, ce sont les modes d'action eux-mêmes qui doivent évoluer. Prenant acte de l'obsolescence du partage des rôles en « blocs de compétences sectorielles » issu de la décentralisation, la loi propose de lui substituer la globalité du projet. Ces nouvelles institutions seront d'autant plus légitimes qu'elles afficheront tout à la fois « un territoire/un projet/un contrat ».

Enfin, cette remise en ordre passe par une simplification des relations avec l'Etat au travers d'une systématisation de la contractualisation sous une forme emboîtée : le contrat de plan Etat Région dispose désormais d'un volet territorial qui lui permet d'intégrer contrats de pays et d'agglomération. Ce dernier utilise le contrat de ville comme un volet « solidarité » à même de coordonner les divers contrats locaux de sécurité, contrats éducatifs locaux... De nouvelles institutions à la bonne échelle, disposant de compétences à la fois globalisées et emboîtées sous l'angle procédural : l'ensemble séduit par sa cohérence.

La réalité diffère quelque peu.

Le succès inespéré de ces nouvelles institutions territoriales, l'agglomération notamment, ne correspond pas aux objectifs escomptés. Les communautés d'agglomération fleurissent un peu partout mais leur périmètre ne diffère guère de celui des intercommunalités préexistantes. L'agglomération émerge mais l'aire urbaine ne dispose toujours pas de porte-parole. Au mieux utilise-t-on, à contre-emploi pour figurer cette dernière, le dispositif des pays. La distinction entre territoire légitime et territoire pertinent paraît donc s'inscrire durablement dans un paysage institutionnel renouvelé.

Plus inattendu encore, l'appel à la globalisation de l'action, que le législateur a formulé en direction, explicitement, des instances territoriales « modernes » (la région, le pays, l'agglomération...) a été entendu et exploité par tous. Communes et conseils généraux notamment, ont saisi l'occasion pour formuler et mettre sur la place publique des projets de territoire exprimant la globalité de leurs points de vue au delà des compétences qui leur étaient (encore) dévolues. La présence active de nombre de Conseils Généraux lors des négociations préalables aux contrats de Plan Etat Région, se dégageant largement du champ de leur domaine réservé sectoriel pour participer d'une régulation territoriale globale en est une manifestation majeure.

Autrement dit, loin de creuser l'écart entre les Anciens et les Modernes, les réformes récentes semblent avoir constitué, pour toutes les collectivités territoriales, un levier de leur (re) légitimation politique.

Enfin, l'emboîtement contractuel apparaît singulièrement mis à mal. En particulier l'articulation contrat de ville/contrat d'agglomération est des plus délicates. Répondant aux injonctions récurrentes à « sortir du quartier » le contrat de ville se cantonne de moins en moins à un « volet solidarité » et tente —peu ou prou— d'interpeller les logiques du développement local. Plus généralement, les négociations sur les volets territoriaux des contrats de plan État régions et les expérimentations de contrats d'agglomération laissent

une grande incertitude sur le caractère réellement « global » de ces procédures : s'agit-il des fameux creusets de mise en cohérence territoriale des principales politiques sectorielles, qu'elles soient locales ou nationales ou bien s'agit-il d'un volet supplémentaire, le territoire apparaissant comme un thème parmi d'autres aux côtés du développement économique, de la solidarité ou des infrastructures ? Le plus souvent, c'est la deuxième solution qui semble prévaloir.

Sur ces trois plans au moins, l'état des lieux apparaît donc plus contrasté que les objectifs affichés : persistance des décalages géographiques entre institutions locales et réalités socio-économiques, multiplication davantage que réduction du nombre d'institutions territoriales et enfin enchevêtrement de procédures contractuelles aux finalités voisines.

Transgression des frontières de compétences sectorielles

Faudrait-il donc en conclure à un échec attendu de ces réformes ? Sans doute pas. Elles contribuent plutôt à accélérer un processus de transformation à la fois inattendu et plus radical. En invitant le local à « sortir de la logique du guichet », à fabriquer des « projets de territoire » globaux, le gouvernement a implicitement tiré un trait sur le bel ordonnancement que les lois de décentralisation avaient maintenues. Le territoire local n'est plus une gigantesque manufacture où chaque institution, région, département, commune, prend sa part spécialisée —au nom des compétences dévolues par la loi— d'une production globale. Désormais le processus engagé depuis vingt ans sous la pression de la compétition territoriale est implicitement reconnu : il y a dissociation entre le statut et les compétences fournies par loi et la fonction politique assurée par telle ou telle institution locale.

Chacun est libre, pour fabriquer son projet de territoire, de transgresser les frontières de ses compétences sectorielles.

Qu'il s'agisse des politiques sociales, culturelles ou économiques, nul ne peut prédire quelle institution détient les rênes locales. Seul l'examen de la situation locale, du rapport de forces politiques, des capacités d'initiative de chacune permet d'identifier le *leadership* local dans tel ou tel domaine.

Ainsi conforté ce processus de dissociation entre statut et fonction tend à basculer vers une recomposition des rôles entre institutions locales. A la spécialisation technique des compétences sectorielles, succède —via ce processus de globalisation des compétences— une spécialisation politique.

Ainsi, l'intercommunalité, parce qu'elle se multiplie tout en restant à la même échelle géographique, ne peut accaparer toutes les fonctions politiques. Elle ne se constitue pas aujourd'hui comme une alternative moderniste à la commune. Les intercommunalités ne font pas disparaître pas une géographie obsolète pour se déployer à l'échelle pertinente des

réalités socio-économiques. Comme les communes, elles se développent selon des périmètres arbitraires au regard des enjeux territoriaux mais pertinents du point de vue des alliances politiques qui les structurent. Ce faisant, les intercommunalités laissent la place libre à d'autres figures de gouvernance territoriale.

Les nouvelles figures de la gouvernance territoriale

C'est ainsi que fleurissent simultanément, autour d'échelles géographiques exprimant des enjeux majeurs de cohésion territoriale, des configurations inédites assurant l'énonciation de projets de territoire : Conseil pour le développement de la Vallée scientifique et technologique de la Bièvre, Mission Plaine de France, Conseil de développement du Pays Basque, Région urbaine de Lyon, les échelles et les appellations sont multiples. Toutes ces figures ont en commun d'associer sous des formes diverses élus locaux, représentants de l'Etat et de la société civile locale.

Enfin, dans ce paysage complexe combinant intercommunalités politiques et instances de projet, la nécessité d'interface, de médiation se fait de plus en plus aiguë. C'est sur ce registre que certains Conseils généraux se redéplient aujourd'hui en mobilisant leurs compétences sectorielles et en tirant parti de la neutralité de leurs périmètres avant tout administratifs pour assurer une fonction « d'intercession territoriale » entre la complexité du global et la singularité du local.

Tout ceci suggère une hypothèse : la pratique dépasse les intentions des différentes réformes. Autrement dit, la rationalisation de l'action publique locale ne se produit pas par la globalisation des compétences juridiques dans une géographie institutionnelle mais plutôt par une spécialisation des fonctions politiques entre les diverses institutions ou instances territoriales en présence. Les unes assurent plutôt une fonction d'énonciation de projet, les autres de représentation politique assise sur l'élection, tandis que la capacité à agir est de plus en plus partagée. Si une telle hypothèse s'avérait, on assisterait, au bout de vingt ans à la maturité de la décentralisation, c'est-à-dire à une politisation de l'action publique locale. ■

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- **Commission pour l'avenir de la décentralisation** présidée par M. Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, Paris : la documentation française, 2000.
- « *Agglomérations : le syndrome du labyrinthe* », *Revue Pouvoirs Locaux*, n°42, III/1999.
- **FAURE, R. BALME, A. MABILEAU** (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris : Presse de Sciences Po, 1999.
- **P. LE GALES**, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol. 45 n° 1, 1995.

TEXTES LEGISLATIFS

Loi n°99-533 du 25/06/99 : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loi Voynet).

Loi n°99-586 du 12/07/99 : Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi Chevènement).

@ SITES INTERNET

DATAR

<http://www.datar.gouv.fr>

Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF)

<http://www.mairesdegrandesvilles.asso.fr>

Association des Maires de France

<http://www.amf.asso.fr>

Assemblée des Communautés de France

<http://www.intercommunalites.com>

Assemblée des Départements de France

<http://www.departement.org>

Acadie

<http://www.acadie-reflex.org>