

Extrait de :

Trimestriel n° 56 1/2003 (mars)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION

Territoires : face aux risques

Qu'ils soient « naturels » ou « anthropiques » la montée des risques tétanise les territoires. Les réponses ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux et se heurtent aux intérêts corporatistes et à la complexité territoriale. Surtout, les contraintes qu'impliquent les politiques de prévention et de gestion des risques condamnent nos vieilles pratiques en matière d'urbanisme et d'aménagement. Alors que le projet de loi Bachelot focalise espoirs et craintes, le débat se tend autour des questions de l'assurance, du rôle de l'Etat et des territoires, mais aussi de la responsabilité et des limites à la « solidarité nationale »...

**Frédéric Ogé, Raphaël Romi,
Claude Gilbert, Jean-G. Padioleau,
E. Martinais, Philippe Lagadec,
Monique Fort, Frédéric Rychen,
J-M. Lattes, E. Propeck-Zimmerman,
N. Kosciusko-Morizet, Claude Haut**



Credit photo : M. H. / M. H.

Fonction publique : le débat interdit...

Face aux nouveaux défis et aux nouveaux enjeux de la fonction publique territoriale, de la décentralisation et de la réforme de l'Etat, l'existence de deux types de fonction publique, territoriale et d'Etat, source de rivalités, de « mimétisme gestionnaire » et de lourdeurs, s'impose-t-elle encore ?

Patrice Duran, Guy Gilbert, André Rossinot

Le périurbain à l'écart des « grandes manœuvres » territoriales

Philippe Estèbe

Notre mode d'organisation, dont certains ont vanté le pragmatisme¹, sait-il intégrer les périphéries ? Sait-il même ce que sont les périphéries ? L'auteur défend ici l'hypothèse que les solutions institutionnelles adoptées récemment à travers, notamment, la loi Chevènement, ne sont pas favorables aux grandes périphéries urbaines, du moins dans les aires urbaines les plus importantes. Le périurbain tendanciellement gagné par le vote d'extrême droite, reste isolé politiquement dans les grandes aires urbaines et son organisation constitue un enjeu important pour l'évolution du système territorial.

Par la grâce de l'Insee, le périurbain fait désormais l'objet d'une définition. Il s'agit donc des communes qui n'appartiennent pas à une agglomération (au sens de la continuité du bâti) et dont 40 % au moins de la population active travaille dans une même agglomération. L'ensemble (l'agglomération et sa couronne périurbaine) forme ce que l'Insee nomme les "aires urbaines". On ne s'étendra pas sur tout ce que cette définition a de contestable : l'intérêt l'emporte à notre avis largement sur les inconvénients. Elle permet notamment de repérer une classe de communes récemment urbanisées, dont les habitants manifestent des comportements similaires. Ainsi a-t-on pu montrer² la croissance du vote Front national en fonction de la distance aux villes centres dans les principales aires urbaines.

Un périurbain bleu foncé ? Heureusement, le cas n'est pas général, même si la tendance est avérée : les communes qui ont "basculé" dans l'orbite des aires urbaines depuis 1990 connaissent une proportion de vote FN plus élevée que la moyenne nationale et, surtout, plus élevée que celle des communes centres et des banlieues classiques des grandes villes.

Villes centres-périphérie : un rapport politique récent

Pour différentes raisons, dont on a déjà parlé³, les grandes villes ont éprouvé, en France, bien des difficultés à trouver une assise politique en rapport avec leur influence territoriale. Si, dans presque tous les pays européens, l'absorption des territoires environnant par les villes centres s'est arrêtée à la fin du XIXe, ceux-ci ont néanmoins, de diverses manières, conduit des réformes de leur carte territoriale qui ont toutes abouti à la disparition des communes rurales. La principale différence entre la France et les pays voisins réside dans ce constat. Seule la France dispose encore de communes rurales,

alors que la plupart des autres pays a intégré celles-ci dans de vastes communes dont les villes et les agglomérations constituent le centre.

La distinction entre l'espace rural et l'espace urbain constitue donc une dimension structurelle du pouvoir local et de son organisation. Ainsi, nul territoire ne pouvait être qualifié de "périphérique" dans le système territorial français. D'autant que, pour la plupart des grandes aires urbaines françaises, la banlieue est un phénomène récent. En 1968, dans l'agglomération toulousaine, l'Insee ne recensait au titre de la banlieue qu'une seule commune. Les banlieues n'émergent véritablement si on excepte les très grandes agglomérations comme Paris, Lyon ou Lille⁴ que dans la première moitié des années 1970. On ne commence à parler véritablement de périurbain qu'à partir du milieu des années 1980.

A l'échelle de l'histoire politique, le sentiment de faire partie d'un espace périphérique par rapport à une grande ville est donc très récent, même si le sentiment d'appartenance à un espace économique et social organisé par une grande ville est, lui, plus ancien.

Il ne faut donc pas s'étonner de ceci que, jusqu'au début des années 1990, les organisations de coopération intercommunale regroupant les villes centres et leur périphérie (y compris leur périphérie immédiate) aient pu se compter sur les doigts des deux mains. Si l'on excepte les communautés urbaines créées par le législateur en 1966, on ne trouvait, jusqu'à une date récente, que peu de communautés urbaines volontaires (Brest, Alençon, Le Creusot) et quelques districts, encore plus rares en milieu urbain. Certes, les agglomérations étaient toutes densément maillées par un tissu enchevêtré de syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiples ou de syndicats mixtes de transport par exemple, mais les créations volontaires d'organismes de coopération intercommunale à fiscalité propre apparaissaient comme autant d'exception.

Rien n'incitait véritablement à la coopération dans ce cadre : tant que les périphéries restaient modestes en taille et surtout en activité, les villes centres n'avaient nul besoin de les intégrer dans des formes de mutualisation des ressources. Inversement, les petites communes de la périphérie vivaient à l'ombre de la grande ville, en profitant de ses fonctions centrales, tout en conservant l'apparence d'une autonomie politique et fiscale, leur permettant de récupérer les miettes de la croissance urbaine. Ce n'est qu'avec la forte croissance des périphéries, au cours des années 1980 que la plupart des grandes villes a vu apparaître une première, puis une deuxième couronne. La donne politique a dès lors commencé d'évoluer. En effet, une partie du développement de la première et deuxième couronne s'est faite au détriment de la ville centre, selon une logique de vases communicants. Pis, les activités ont suivi les habitants, faisant perdre aux communes centres une partie de leurs ressources fiscales et de leur potentiel économique. Dans la plupart des aires urbaines, ce n'est qu'une dizaine d'années après la décentralisation institutionnelle qu'a commencé à se (re) poser sérieusement la question d'une organisation regroupant la ville centre et une partie de sa périphérie. En quelques années, à la suite notamment de la loi Administration territoriale de la République

(1992), de nombreuses grandes villes, qui n'avaient aucun rapport avec leur environnement autrement que sous la forme du syndicalisme classique, suscitent la création d'intercommunalité à fiscalité propre, adoptant notamment une formule que

l'on croyait enterrée : celle des districts urbains.

Les communes de première couronne qui s'allient aux villes centres dans les années 1990 sont, pour la plupart d'entre elles, urbaines depuis longtemps, on du moins depuis une vingtaine d'années. Certaines d'entre elles ont constitué (et constituent encore) des "banlieues roses" ou s'est construit un modèle de gestion municipale qui a fini par s'imposer dans la plupart des villes moyennes et des grandes villes. Dans certains territoires urbains (Nantes, Lyon, et même Paris), la banlieue rose a constitué les bases à partir desquelles le Parti socialiste s'est lancé à l'assaut des grandes villes. Dans une large mesure, l'intégration de ces communes dans des établissements publics de coopération intercommunale articulés à la ville centre ne pose pas de problème : leur culture est urbaine, elles participent depuis longtemps au même système politique, l'intégration sociale et économique est forte (même si elle n'élimine ni les concurrences, ni les compétitions).

On pouvait dès lors penser qu'un vaste mouvement d'intégration des agglomérations, puis des aires urbaines était en marche. Notamment, le système territorial paraissait à même de dépasser l'antique clivage entre le rural et l'urbain pour trouver des modalités d'associations entre les grandes villes, leurs banlieues et le périurbain. La Loi de 1999, dite " loi Chevènement " allait-elle apporter l'occasion qui manquait, celle de constituer, à l'échelle des aires urbaines, de vastes organisations politiques, animées par la ville centre et couvrant le territoire urbain "pertinent" ?

A l'écart de l'organisation politique urbaine

Après trois ans de mise en œuvre de la loi Chevènement, la déception à cet égard est grande. Plusieurs constats territoriaux émergent, qui ne vont guère dans le sens espéré d'une organisation territoriale unifiée on peut même, par certains côtés, avoir le sentiment d'une fragmentation politique plus grande encore.

D'une part, dans la plupart des cas, le passage des intercommunalités classiques aux nouvelles formules issues de la loi Chevènement (communauté d'agglomération ou communauté urbaine) s'est fait pratiquement à territoire constant. Mis à part certains cas spectaculaires (comme celui de la communauté d'agglomération d'Aix-en-Provence), les nouvelles communautés recouvrent à peu de chose près le territoire des intercommunalités préexistantes notamment celles qui s'étaient conclues dans les années 1990 entre la commune centre et sa banlieue historique. Ainsi, l'intercommunalité de la ville centre est, dans les aires urbaines de plus de 100000 habitants, loin de couvrir la majorité de l'aire urbaine.

Le deuxième constat est que l'intercommunalité de la ville centre est loin de résumer à elle seule la totalité de la coopération intercommunale à fiscalité propre au sein des aires urbaines. On compte au contraire en moyenne près de 8 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre par aire urbaine. Dans l'aire urbaine de Toulouse, dans celle de Marseille ou de Grenoble, pour ne citer que ces exemples, coexistent deux communautés d'agglomération (et même, bientôt, une troisième s'agissant de l'aire urbaine toulousaine)⁵. Les EPCI à taxe professionnelle unique ne regroupent en moyenne que 35 % des communes d'une même aire urbaine (et en regroupent d'autant moins que l'aire urbaine est de petite taille). Enfin, ces EPCI tendent à se constituer sur des bases sociales et économiques relativement homogènes en termes de revenu des ménages et de richesses fiscale des communes. L'aire urbaine de Toulouse offre à cet égard un visage extrême : la communauté d'agglomération de la ville centre regroupe des communes à forte bases de taxe professionnelle, et abrite des ménages dont le revenu médian est inférieur à celui de l'aire urbaine ; la communauté d'agglomération périphérique regroupe des communes à faible base de taxe professionnelles, mais dont les habitants ont un revenu médian largement supérieur à la moyenne de l'agglomération. Dans le cas de l'aire urbaine de Marseille, on trouve des dispositions intercommunales similaires : la ville centre a construit sa propre communauté, juxtaposée à deux autres (au moins) entités, dont la communauté du pays d'Aix ; chacun de ces EPCI dispose de caractéristiques sociales et économiques qui les distingue nettement des autres.

Le troisième constat est que l'intercommunalité à fiscalité propre ne concerne qu'en moyenne 60 % des communes appartenant à une aire urbaine. Ces communes appartiennent majoritairement à la troisième ou quatrième couronne, elle forment le périurbain. Autrement dit, le périurbain est aujourd'hui largement à l'écart du processus de structuration politique des agglomérations. On peut le comprendre, dans la mesure où cette structuration politique s'est faite selon une logique de polarité au sein des aires urbaines : chaque polarité, d'importance a engendré son territoire politique, selon une logique territoriale qui recoupe, peu ou prou, celle des bassins d'emplois, correspondant à des temps de transports (en véhicule individuel) de l'ordre de la demi-heure. On est en effet frappé, lorsque l'on analyse les logiques territoriales, de voir combien, dans une large mesure, les intercommunalités à fiscalité propre " expliquent ", dans la plupart des agglomérations, près de 80 % des trajets entre le lieu de travail et le domicile. Ainsi, apparaît en creux une logique de " territoire pertinent " formant la base des intercommunalités issues de la loi Chevènement.

Dans cette logique de bassin d'emploi, les communes périurbaines, ne trouvent pas véritablement leur place, dans la mesure où leur direction principale est d'autant moins évidente qu'elles se trouvent éloignées de la zone centrale de l'aire urbaine. En effet, plus une commune est géographiquement proche de la zone centrale de l'aire urbaine, plus ses élus " savent " de quel côté elle penche. Plus une commune est éloignée,

plus les interdépendances de fait sont complexes et multiples, pour deux raisons essentielles. D'une part, plus la commune est distante des pôles d'emplois, plus les orientations possibles des échanges domicile travail sont multiples dès lors que les temps de trajet entre deux pôles sont équivalents. D'autre part, les ménages ne font pas le choix du périurbain lointain uniquement pour des raisons financières mais aussi du fait de la multiplication de la double activité au sein des ménages : cela conduit à rechercher des communes de résidence de façon à minimiser le temps de transport pour les deux conjoints. D'où une logique privilégiant, autant que faire se peut, des localisations au barycentre des lieux de travail des deux conjoints⁶. Ainsi, dans un processus de structuration politique des aires urbaines délimité en grande partie sur des bassins d'emplois autour des pôles urbains ou des pôles de banlieue, les communes périurbaines lointaines, multipolarisées au sein d'une même aire urbaine, trouvent difficilement leur place.

Intercommunalité à fiscalité propre (2001)						
	Moins de 100 000 hab	de 100 000 à 200 000 hab	de 200 000 à 500 000 hab	de 500 000 à 1 000 000 hab	plus de 1 000 000 hab	ensemble
COMMUNES APPARTENANT À UNE INTERCOMMUNALITÉ	63 %	69 %	63 %	59 %	48 %	61 %
PART DES INTERCOMMUNALITÉS À TPU	23 %	32 %	36 %	38 %	43 %	35 %
NOMBRE MOYEN D'INTERCOMMUNALITÉS À FISCALITÉ PROPRE PAR AIRE URBAINE	5	6	9	13	28	8

Source : FNAU, *Atlas des aires urbaines*

On fait ici face à un conflit de pertinences territoriales : la pertinence de l'échelle du bassin d'emploi percute celle de l'aire urbaine. On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que, pour partie, cette logique de structuration est liée à des EPCI dont le ressort principal est la mutualisation de la taxe professionnelle. On peut dès lors se demander quelles seraient les figures géographiques d'un processus de structuration politique appuyé sur d'autres bases (par exemple la mutualisation de la fiscalité sur les ménages) ?

Périurbain : quelles perspectives d'organisation politique ?

Les communes périurbaines se trouvent en outre, aujourd'hui, dans la situation économique et sociale la plus fragile au sein des aires urbaines. En effet, si l'une des distinctions majeures au sein du pôle urbain sépare les communes riches (disposant d'une base de taxe professionnelle consistante) des communes " de " riches (abritant des ménages au revenu médian élevé), les communes périurbaines ne se trouvent dans aucune de ces catégories. Dans la plupart des agglomérations - hors cas très spécifique

- les communes périurbaines sont à la fois des communes pauvres (faiblement dotées en taxe professionnelle) et des communes " de " pauvres (dont les ménages ont un revenu médian largement inférieur à celui de l'agglomération). Si l'on ajoute cette situation à la croissance démographique forte que ces communes ont connue depuis 1990 (plus de 5000 communes nouvelles sont entrées dans la catégorie " urbaine " dont 2500 appartenant aux aires urbaines de plus de 100 000 habitants), ces communes font face à des situations périlleuses : un accroissement des besoins et une difficulté croissante de financement de ces besoins.

Qui plus est, en l'absence de participation politique, ces communes périurbaines se trouvent montrées du doigt par l'ensemble des acteurs urbains. Pour les services de l'Etat, elles représentent le résultat catastrophique de leur propre incapacité à réguler l'extension urbaine : les élus apparaissent comme les boucs émissaires tout désignés d'un discours normatif qui stigmatise l'étalement, la maison individuelle et la logique du lotissement. Pour les maires des zones agglomérées, elles restent lointaines et peu intéressantes dans des perspectives d'alliance politique : ils sont trop préoccupés de consolider leurs EPCI " denses " pour souhaiter se tourner vers ces territoires. Les conseils régionaux ont intégré les modes de structuration politique issus de la loi Voynet et de la loi Chevènement dans leur relation aux territoires : tendanciellement, leur géographie d'intervention se cale sur celle des pays et des agglomérations. À l'inverse, les conseils généraux tendent à défendre mordicus leur géographie cantonale et leur approche municipale : rares sont ceux qui, à l'instar de l'Hérault par exemple, ont intégré l'enjeu périurbain comme central dans leur lecture du territoire.

Répartition de la population (1999)

	Moins de 100 000 hab	de 100 000 à 200 000 hab	de 200 000 à 500 000 hab	de 500 000 à 1 000 000 hab	plus de 1 000 000 hab	ensemble
Ville centre	42,5	39,3	18,2	31,4	22,8	31
Banlieue	25,3	30	26,4	41,9	59,5	43,5
Périurbain	32,2	30,7	35,4	25,3	17,7	25,5
Aire urbaine	100	100	100	100	100	100

Source : FNAU, *Atlas des aires urbaines*

Par ailleurs, ces communes risquent de passer à côté des procédures structurantes et parfois lucratives que sont les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacement urbain ou encore les contrats d'agglomération, dès lors que ceux-là s'établissent d'abord en fonction des périmètres d'EPCI. Enfin, si l'élaboration des schémas de cohérence territoriale incluse par définition les espaces périurbains et ainsi constituer des tribunes pour les communes périurbaines - ces documents ne fondent pas des politiques de solidarité et de réciprocité entre le périurbain

lointain et la zone agglomérée des aires urbaines. En l'état actuel, il y a de fortes chances que les communes périurbaines n'aient le choix qu'entre deux postures : solliciter leur admission dans les grands EPCI centraux ou bien attendre que la richesse vienne à eux, par un jeu de desserrement des activités à la suite du desserrement des ménages.

La solution du " pays urbain "

Si l'on écarte ces deux hypothèses - comme solution de court terme du moins -, il en reste deux autres.

La première consiste à faire valoir une organisation spécifique des communes périurbaines en utilisant l'instrument du " pays ", comme c'est déjà parfois le cas (le " pays de Rennes "), afin de trouver voix au chapitre dans les grandes négociations entre blocs qui vont caractériser la vie politique des aires urbaines pour les deux à trois prochaines années. Cette solution a l'avantage de conférer une visibilité aux pays, même si elle ne résout pas les problèmes de solidarité fiscale à l'échelle des aires urbaines.

L'autre hypothèse (qui n'est pas exclusive) consiste à se trouver un allié dans le système territorial. Tout milite pour que le périurbain devienne un enjeu dont les conseils généraux se saisissent, à la fois du point de vue des compétences (besoins en services à la personne, en collèges, en transports...) et du point de vue du " créneau " politique (investissement d'un territoire urbanisé dans lequel le canton - et donc le conseiller général - peut jouer un rôle important). De façon symétrique, les communes périurbaines ont intérêt à passer des alliances avec les conseils généraux, ne serait-ce que par ce type d'alliance préserve leur relative liberté d'indétermination par rapport aux grands EPCI centraux. Il y a fort à parier, cependant, que cette alliance n'aura pas lieu ou très rarement : les conseils généraux sont loin d'avoir construit une lecture territoriale autre que dichotomique (rural ou urbain) et les communes périurbaines ne sont peut-être pas désireuses de marchander leur liberté (ou leur illusion de liberté) contre un parrainage aux conséquences incertaines ■