

Extrait de :



## **Intercommunalité : Le local entre en politique**

Daniel BEHAR  
Philippe ESTEBE

À compter de 1999, le paysage institutionnel local a été bouleversé. L'intercommunalité en constitue le nouvel horizon. Plus de 120 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 2 000 communautés de communes, soit près de 80 des Français, vivent sous le régime de l'intercommunalité. À première vue, cette transformation concrétise l'appel récurrent à une modernisation du pouvoir local, en dilatant le périmètre de ses institutions. Il s'agit de rendre le territoire gouvernable, de hisser le pays institutionnel à hauteur géographique et politique du « pays réel », en tenant compte du fait que le rural se distingue de moins en moins de l'urbain et que celui-ci a débordé des frontières de la ville.

### **À la recherche d'un nouveau « jardin à la française »**

Au travers des lois Chevènement et Voynet de 1999, trois principes découlent de cette volonté de convergence entre territoire légitime et territoire pertinent.

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

Les modes d'action doivent aussi évoluer. Prenant acte de l'obsolescence du partage des rôles en « blocs de compétences sectorielles » issu de la décentralisation, la loi a proposé de lui substituer la globalité du projet. Ces nouvelles institutions seraient alors d'autant plus légitimes qu'elles afficheraient à la fois « un territoire, un projet, un contrat ».

Enfin, cette remise en ordre passe par une simplification des relations avec l'État à travers la systématisation de la contractualisation sous une forme emboîtée. Le contrat de plan État-Région a été doté d'un volet territorial lui permettant d'intégrer les contrats de « pays » et d'agglomération. Le contrat de ville est utilisé comme un volet « solidarité » à même de coordonner les divers contrats locaux de sécurité, contrats éducatifs locaux, etc.

L'ensemble séduit par sa cohérence. La réalité diffère pourtant quelque peu.

Le succès inespéré des nouvelles institutions territoriales, de l'agglomération notamment, ne correspond généralement pas à l'objectif affiché : placer la nouvelle institution à l'échelle pertinente de l'« aire urbaine » (ensemble des communes dont 40 % des actifs travaillent dans le même système territorial). Moins du tiers des communautés d'agglomération, les plus modestes, ont répondu à cette intention, en étendant le plus possible leur périmètre pour atteindre le seuil fixé par la loi (50 000 habitants).

La plupart des agglomérations moyennes se sont constituées sur un périmètre limité, approximativement celui de l'« unité urbaine » (le tissu urbain continu). Parce que la couronne périurbaine a ainsi été laissée de côté dans une soixantaine de cas au

moins, le dispositif des « pays » a été utilisé sous le vocable de « pays urbain », pour figurer l'aire urbaine. Enfin, sur les grandes aires métropolitaines françaises, de Nice à Île-de-France en passant par Marseille, Toulouse ou Grenoble, plusieurs intercommunalités se sont mises en place, constituant ainsi des « blocs » correspondant plus ou moins aux grandes spécialisations socioéconomiques du territoire. Paradoxalement, 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 formulé par le législateur en direction des instances territoriales « modernes » (la région, le « pays », l'agglomération, etc.) a été entendu et exploité par tous. Les communes et les conseils généraux ont ainsi saisi l'occasion pour 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 État-Région, se dégageant largement du champ de leur domaine réservé sectoriel pour participer d'une régulation territoriale globale, en a été une manifestation majeure. Les réformes semblent donc avoir constitué, pour toutes les collectivités territoriales, un levier de (re)légitimation politique au travers de la généralisation de la logique de projet.

La formule contractuelle, qui visait à instaurer un lieu direct entre l'État local et les nouvelles instances (agglomérations, « pays ») au travers de l'inédit volet territorial du contrat de plan État-Région, a elle aussi subi un sort inattendu. À la fin 2002, les contrats d'agglomération et de « pays » signés avec l'État se comptaient sur les doigts de la main. En revanche, la formule contractuelle a été reprise à leurs comptes par les différentes collectivités territoriales pour formaliser les relations entre elles : entre la région et les départements, entre ces derniers et les intercommunalités notamment. Pour les nouvelles instances d'agglomération, l'exercice contractuel paraît d'abord à usage interne. Parce qu'il nécessite l'établissement d'un « projet stratégique », il permet aux instances intercommunales d'affirmer leur légitimité vis-à-vis des communes qui les composent. Il s'agit en particulier pour elles d'explicitier leur fonction - au-delà des compétences communautaires dévolues statutairement - en évitant ainsi la fuite en avant dans la redistribution et le saupoudrage communal.

L'état des lieux apparaît donc plus contrasté que les objectifs affichés, avec la persistance des décalages géographiques entre institutions locales et réalités socioéconomiques, la multiplication du nombre d'institutions territoriales et l'enchevêtrement de procédures contractuelles aux finalités diverses.

### ***Transgression des frontières de compétences sectorielles***

Les réformes ont donc contribué à accélérer un processus de transformation inattendu et radical. En invitant le local à « sortir de la logique du guichet », à fabriquer des « projets de territoire » globaux, le gouvernement a tiré un trait sur le bel ordonnancement que les lois de décentralisation, tant en 1983 que vingt ans plus tard, prétendent conforter. Le territoire local n'est plus une gigantesque manufacture où chaque institution prend sa part spécialisée - au nom des compétences dévolues par la loi - d'une production globale. Le processus engagé vingt ans plus tôt sous la

pression de la compétition territoriale a été implicitement reconnu : il y a dissociation entre le statut et les compétences fournies par la 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.

La dissociation entre statut et fonction tend à basculer vers une recomposition des rôles des différentes institutions locales. À la spécialisation technique des compétences sectorielles succède - via le processus de globalisation des compétences - une spécialisation politique.

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 comme une alternative moderniste à la commune. Les intercommunalités ne font pas disparaître 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. Elles laissent la place libre à d'autres figures de gouvernance territoriale.

### **Les nouvelles figures de la gouvernance territoriale**

Ainsi fleurissent, 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, mais toutes ces figures associent élus locaux et représentants de l'État et de la société civile locale.

Dans ce paysage complexe, la nécessité de médiation se fait de plus en plus aiguë. C'est sur ce registre que certains conseils généraux se redéploient, mobilisant leurs compétences sectorielles et 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.

La pratique semble dépasser 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. 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 se vérifiait, elle aboutirait, au bout de vingt ans, à la maturité de la décentralisation, c'est-à-dire à une politisation de l'action publique locale ■