

acadie

L'intercommunalité : Evaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit

Magali TALANDIER

Philippe ESTEBE

Octobre 2010

Recherche menée pour le PUCA

Programme L'intercommunalité à l'épreuve des faits

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer

Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

MAPA P 08.39 / 0800081 du 29 octobre 2008

Acadie coopérative conseil
170bis, rue du faubourg Saint-Antoine – 75012 Paris
Tél. : 33 (0)1 43 79 97 79 – Fax : 33 (0)1 43 79 99 52
E-mail : acadie@acadie-reflex.org
Scop sarl à capital variable – RC 898 16 413 – Siret 323 565 994 00023 – APE 7320Z
Identification TVA : FR 79323565994

groupe **reflex** _

> Acadie, Paris

Aceif.st, Strasbourg

Adeus, Marseille

Aures, Nantes

Cérur, Rennes

Place, Bordeaux

Trajectoires, Lyon

Les auteurs de ce rapport tiennent à remercier chaleureusement Patrick Barillet (DDE du Vaucluse), Laurent Davezies et Jacques Donzelot pour leur accompagnement et leurs précieux conseils tout au long de ce travail.

Nous tenons également à remercier l'ensemble des acteurs du Vaucluse qui nous ont accordé souvent plus de temps que nous ne l'espérions, qui ont bien voulu se prêter au jeu de nos entretiens en face-à-face et qui ont ainsi largement contribué à la réalisation de cette étude.

COGA

- *Jean-Louis Perrin : Directeur Général des Services de la COGA (directeur de l'agence d'urbanisme d'Avignon, ex-DDE du Vaucluse).*
- *Joël Granier : Maire de Morières lès Avignon*

COVE

- *Alain Breuvert : chef du service Aménagement*
- *Philippe Treille : Directeur Général des Services de la COVE*

COPAVO - CC du Pays Vaison Ventoux

- *Sylvie Pasqual : DGS de la CC*
- *Sophie Ronat : En charge du développement économique et du suivi du Scot*

CC du Pays d'Apt

- *Maxime Bey : président de la CC*
- *Olivier Curel : maire d'Apt*
- *André Suau : Directeur Général des Services de la ville d'Apt*
- *Philippe Lebas : conseiller municipal de Saint-Saturnin d'Apt*

CC Terrasses du Ventoux

- *Max Raspail : maire de Blauvac, vice-président de la CC*

CC du Pays de Sault

- *André Faraud : maire de Sault, vice-président de la CC*

CC des Sorgues du Comtat

- *Christian Gros : maire de Monteux, président de la CC*

CC Provence Luberon Durance

- *Jean-Claude Bouchet : Député Maire de Cavaillon, président de la CC*
- *Fabrice Poirier : Directeur Général des Services de la CC*
- *Christian Mounier : Maire de Cheval-Blanc*

CC Pays des Sorgues et des Monts Ventoux

- *Catherine Légier : Présidente de la CC, présidente du Scot bassin de vie de Cavaillon, Coustellet et l'Isle-sur-Sorgue*

Délégués territoriaux de la DDE

- *Anne-Marie Vincenot : secteur Cavaillon / Isles-sur-Sorgues / Avignon*
- *Jean-Paul Barbotte : secteur Carpentras*
- *Charles Machado : secteur Nord-Vaucluse*

CBE Pays du Ventoux Comtat Venaissin

- *Christophe Grébaux*

Table des matières

Introduction : Etudier et évaluer l'intercommunalité	6
Un objet inédit ?	6
Maillage et zonage	7
Compétence et responsabilité	9
Coopération et concurrence	11
Evaluer un objet inédit ?	12
Ce que sont les intercommunalités	13
Ce que font les intercommunalités	14
A quoi servent les intercommunalités ?	15
1^{re} partie - Entre maillage et zonage, la fabrique des systèmes territoriaux	16
Logiques d'appariements, cacophonie intercommunale...	18
Présentation du terrain d'étude	18
Logiques institutionnelles et historiques	22
Logiques géomorphologiques	23
Logiques fonctionnelles	26
Synthèse	31
Une certaine rationalité itérative	33
Les EPCI : révélateurs de systèmes territoriaux à différentes échelles imbriquées ?	33
Les modèles de développement des différents types d'EPCI	36
Conclusion de la 1^{re} partie	47
2^{ème} partie - De la compétence à l'action : peut-on parler de politiques intercommunales dans le Vaucluse ?	50
Evaluer les politiques intercommunales	50
5 champs principaux	52
Les compétences liées aux services aux personnes	52
Les compétences liées aux politiques du logement	54
Les compétences liées aux politiques économiques	55
Les compétences liées aux politiques de l'environnement	58
Les compétences liées aux politiques d'aménagement	59
Autres compétences	61
Les « styles » communautaires	62
Les communautés en voies de consolidation	62
Les communautés fragiles	63
Les communautés résiduelles	63
Les communautés d'opportunité ou de défense	63
Au-delà des communautés : le système d'action intercommunal	65
Conclusion de la 2^e partie	68
3^e Partie - Gouverner l'instabilité	69
Des jeux d'échelles révélateurs des enjeux de développement territorial ?	70
Changement de paradigme	70
Compétitivité économique, concurrence et political rescaling	72
Cohésion, complémentarité et interterritorialité	82
Le choix d'un modèle de développement : vers une radicalisation de la carte intercommunale ?	86
Une transformation profonde de l'exercice du pouvoir territorial	95

Intercommunalités et collectivités territoriales de plein exercice : les chemins divergent _____	95
Un nouveau mode de gouvernance territoriale _____	96
Les communautés du Vaucluse : la construction d'un nouveau (des)ordre territorial _____	98
L'interterritorialité, condition nécessaire de toute politique territoriale. _____	98
L'interterritorialité , nouvelle dimension démocratique _____	99
En conclusion... l'évolution, pas la réforme _____	100
<i>Conclusion générale</i> _____	103
<i>Annexes</i> _____	109

*J'avouerais de bonne foi que j'aime
beaucoup mieux ce qui me touche que ce
qui me surprend*
François Couperin

Introduction : Etudier et évaluer l'intercommunalité

Un objet inédit ?

L'organisation du gouvernement local nous paraît être, depuis vingt ans, entrée dans une phase de turbulences, qui se manifeste sous la forme de deux procès permanents : un procès entre l'Etat et les collectivités territoriales dont l'enjeu est la répartition des pouvoirs, des compétences et des moyens financiers ; un procès entre les anciens et les modernes, dont l'enjeu est la rationalisation de la carte politique afin de l'adapter à la vie contemporaine et d'en limiter les effets de gaspillage, de redondance et de concurrence. Ce procès permanent, se traduit par des escarmouches récurrentes et par de grandes batailles autour des projets de loi successifs (loi « administration territoriale de la République » de 1992, loi « Chevènement » de 1999, « Acte II » de la décentralisation en 2004, révision générale des politiques publiques engagée depuis 2007, réforme de la fiscalité locale en 2009, réforme territoriale de 2010). Il est nourri de rapports d'experts et de parlementaires, de comparaisons internationales, de recherches et de manifestes, de débats publics enflammés. Les congrès des associations d'élus (ARF, ADF, AMF) constituent les prétoires privilégiés où se rejouent continuellement les séances de ce procès, le moment où les élus interpellent le gouvernement au nom des identités et des autonomies territoriales et où, en miroir, les ministres présents exhortent les élus à être plus modernes, plus efficaces, plus rationnels et vantent les mérites de la réforme du moment.

Au-delà des clivages, un consensus s'affirme : la République française ne sait pas ajuster son administration territoriale aux exigences démocratiques et économiques d'un pays inscrit dans l'Union européenne, dans la mondialisation, dans la compétition, etc. Deux points apparaissent comme particulièrement critiques : d'une part, l'organisation des pouvoirs locaux —horizontalement, le problème du « morcellement » communal ; verticalement, le problème de l'ainsi nommé « mille feuilles » ; d'autre part, les relations entre ces pouvoirs —horizontalement, entre collectivités de même niveau et verticalement entre les différents échelons et notamment entre l'Etat et l'ensemble des acteurs locaux. Il est vrai que le législateur de 1982 a fait le choix d'une « hyper décentralisation » dans laquelle tous les échelons disposent de la même capacité juridique (même si certains « blocs de compétences » sont répartis entre les différents échelons). Cette égalité juridique correspond à la logique d'un Etat unitaire, qui ne reconnaît qu'une seule source de souveraineté : la souveraineté nationale aux termes de la constitution « appartient au peuple » dont « aucune section » (donc aucune collectivité territoriale) ne peut s'attribuer l'exercice. Elle relève aussi d'un souci de contenter les 500 000 élus territoriaux qui forment l'armature des partis politiques et qui assurent une représentation active de tous les échelons territoriaux par l'entremise du Sénat. Cette hyper décentralisation où, par construction, la plus petite commune dispose d'autant de pouvoir (voire plus) qu'une grande région très peuplée comme l'Île-de-France, peut en effet donner l'impression d'une cacophonie, d'une guerre de tous contre chacun, d'un morcellement

politique et donc, au total, d'une perte considérable d'efficacité (même si chacun n'oublie jamais de célébrer la commune comme « brique de base de la démocratie »). Ce choix, qu'il soit assumé au nom de la logique d'un Etat unitaire, ou imposé par le « syndicat des écharpes », place la France dans une situation très différente des pays européens voisins, qui ont opté de longue date ou plus récemment, pour des organisations fédérales ou quasi fédérales qui consistent à privilégier un échelon sur tous les autres, en général l'échelon régional, c'est-à-dire l'échelon local disposant du territoire le plus vaste. Les comparaisons internationales soulignent cette exception nationale, en général au détriment de la France, et vantent la capacité allemande à construire du débat et du consensus national entre Länder, ou les succès de la dévolution britannique permettant l'émergence d'entités autonomes et dynamiques en Irlande du Nord, en Ecosse et au Pays de Galles. Simultanément, d'autres travaux pointent les résurgences « néo régionales » et soulignent le risque de sécession qui menace nos voisins, ouvertement au Royaume de Belgique, de manière moins agressive dans le Royaume d'Espagne, plus sourdement encore dans la République italienne.

Pour autant, si notre organisation territoriale, aussi fragmentée qu'elle soit, nous permet d'échapper aux tentations sécessionnistes, elle nous paraît loin de l'efficacité dynamique de l'Allemagne. Par dessus tout, ce qui nous désole —que l'on soit élu local, fonctionnaire d'Etat, moderne ou ancien— c'est l'instabilité récente de notre régime local, sans cesse bouleversé par des lois et des règlements qui s'empilent et qui créent des combinaisons des plus baroques —la plus baroque d'entre elles étant, il faut le reconnaître, la fiscalité territoriale, que seuls quelques très rares experts semblent maîtriser.

Nous avons la mémoire courte. Ce que nous pensons être une zone de turbulence récente est en pratique, pour peu que l'on prenne un peu de recul, l'état permanent du système territorial depuis sa fondation, il y a deux cent ans, par la Convention. L'histoire politique du système territorial, qui reste à écrire¹, n'est qu'une suite de transformations, d'allers et retours, d'essais et d'erreurs. Et ceci sur trois plan : celui de la carte politique, celui du périmètre des pouvoirs, celui des relations entre pouvoirs.

L'hypothèse qui sert de fil directeur à cette étude est que le système local est un chantier permanent, de longue durée, et que l'intercommunalité constitue l'institutionnalisation paradoxale de cette instabilité. Peut-on évaluer l'efficacité de l'instabilité gouvernementale ? C'est l'interrogation à l'origine de cette enquête.

Maillage et zonage

La carte communale tend à se figer après la guerre de 1870² ; mais elle a considérablement évolué durant tout le XIX^e siècle qui est loin d'être une période de stabilité territoriale. Si les communes rurales ont peu évolué³, les villes ont, de façon continue, absorbé les faubourgs, puis les banlieues à mesure de leur croissance. Le moment le plus fameux est celui de

¹ Deux ouvrages nous paraissent cependant correspondre à cet enjeu : *Le pouvoir périphérique*, d'Yves Grémion (1976) et la thèse de Patrick Le Lidec (2001), *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*.

² Bertrand Hervieu et Jean Viard, 2005, *L'archipel paysan. La fin de la République agricole*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

³ L'une des grandes originalités du système territorial français est d'avoir conservé un régime politique rural (les communes rurales et les cantons) qui a pratiquement disparu ailleurs en Europe, où la plupart des communautés rurales ont été absorbées dans des entités politiques dominées par les villes.

l'extension parisienne de 1862, qui absorbe tout l'espace compris entre l'enceinte des fermiers généraux et l'enceinte de Thiers⁴ ; les villes de Bordeaux, Nantes, Lyon, Lille, Marseille connaissent le même mouvement, certaines jusque dans les années 1970, à la faveur de la loi de fusion de communes de 1972. Au-delà de la carte communale, celle des cantons a connu un redécoupage permanent, notamment pour tenir compte du fait urbain et assurer une (très) relative équité de représentation aux électeurs des villes. Le redécoupage cantonal, à l'inverse de la reconfiguration de la carte communale, se fait plutôt par scissiparité que par fusion : on tend à rajouter des cantons en ville plutôt que d'en supprimer dans les campagnes. Les régions, enfin, ont fait l'objet d'un redécoupage continu : jusqu'en 1967, leurs limites ont évolué au gré des missions que le législateur ou le gouvernement souhaitait leur assigner. Plus récemment, de nouveaux découpages à vocation identitaires sont apparus, comme les pays⁵.

En pratique, le découpage du territoire oscille entre deux modalités : le maillage, qui vise à une couverture exhaustive du territoire et le zonage qui sélectionne des entités territoriales en raison de caractéristiques particulières et/ou en vue d'une action ciblée⁶. Les institutions territoriales procèdent généralement d'une logique de maillage —notamment parce qu'elles s'appuient sur une logique électorale ; alors que les politiques publiques territoriales adoptent volontiers un principe de zonage, comme dans le cas des zones urbaines sensibles.

L'originalité de l'intercommunalité était, jusqu'à une date récente, qu'elle associait maillage et zonage. Du zonage, elle retenait l'absence d'exhaustivité territoriale, et plus précisément, l'idée de projet territorial— l'intercommunalité est moins une institution pour soi qu'un groupement *en vue d'une action* ; du maillage, elle retenait la globalité de l'action publique, même si, par la force du projet, cette action *est orientée*. Cette relative indétermination fait l'originalité de l'intercommunalité —en même temps qu'elle nourrissait le procès en démocratie fait aux EPCI à fiscalité propre. La volonté de couverture exhaustive du territoire par l'intercommunalité ne met pas nécessairement fin à cette indétermination entre maillage et zonage —entre institution et projet d'action si l'on veut— dans la mesure où les intercommunalités restent, en pratique, des institutions liées à une volonté d'agir. En ce sens, pour l'instant du moins, elles ont une nature différente de celle de l'institution communale dès lors que le « projet » reste une dimension constitutive de l'intercommunalité. Autrement dit, les communes continuent d'incarner une forme de droit commun territorial⁷ —même s'il est bien affaibli— par rapport à des intercommunalités qui, toujours plus, concentrent l'action collective.

Notre première hypothèse est que l'indétermination de l'intercommunalité, entre maillage et zonage, est une indétermination productive, parce qu'elle permet un aller-retour entre une logique d'institution qui borde et une logique d'action publique qui autorise des débordements. Cette indétermination productive va demeurer : d'une part, les périmètres intercommunaux, nous en sommes persuadés, ne resteront pas longtemps figés et, d'autre part les intercommunalités à fiscalité propre vont continuer à tisser entre elles des liens et conclure des accords —dont les formes seront plus ou moins institutionnalisées— leur permettant de maintenir, voire d'accroître cette indétermination. Du coup, cette indétermination permet,

⁴ Voir l'exposition organisée par la mairie de Paris dont Annie Fourcaut était commissaire : « 1860, agrandir Paris. »

⁵ Loi du 4 février 1995.

⁶ Anne Lise Humain Lamoure (2006), *Faire des territoires de démocratie locale. Géographie socio-politique des quartiers en Ile-de-France.*, Thèse de doctorat, à paraître en 2011 aux éditions « Fil de l'eau ».

⁷ Dans le jeu commune/communauté, les pouvoirs propres du Maire (police judiciaire, état-civil) ne peuvent être dévolus par la commune à l'intercommunalité.

dans un contexte territorial plutôt mouvant —du fait de la mobilité des personnes, de l'interdépendance des économies territoriales et de l'interconnexion des réseaux— l'affirmation paradoxale, même si transitoire, d'espaces identitaires et consistants, qui surgissent dans le concert local comme *une géographie humaine, sociale et économique possible* parmi d'autres, tout aussi possibles. Autrement dit, l'intercommunalisation du territoire autorise des jeux économiques, sociaux et environnementaux qui permettent de « voir » le territoire, ses habitants, ses activités et ses enjeux environnementaux autrement que par le prisme purement institutionnel préexistant ou que par une approche positiviste unilatérale. Les découpages intercommunaux du Vaucluse ne correspondent pratiquement à aucun découpage préexistant ; pour autant, ils représentent chacun *quelque chose* du territoire, des habitants et des activités du Vaucluse. (Première partie, *Entre maillage et zonage, la fabrique des systèmes territoriaux*).

Compétence et responsabilité

L'histoire de l'intercommunalité, depuis la loi départementale de 1890 qui autorise les premiers syndicats intercommunaux (à vocation unique) témoigne d'une constante instabilité du périmètre des pouvoirs exercés, non seulement dans leur contenu, mais encore dans leur principe. L'évolution de l'intercommunalité est le produit d'une tension entre une volonté de bornage, qui est celui du législateur, et un processus de débordement, qui résulte de l'activité des agents.

L'histoire est d'abord celle d'un retournement spectaculaire : à l'origine, le législateur est réticent à l'égard de l'intercommunalité et ne l'autorise que du bout des lèvres, en l'accompagnant de restrictions considérables, qui vont se lever peu à peu. Les syndicats intercommunaux prolifèrent et deviennent, dans les années 1930 les grands vecteurs de l'aménagement et du développement territorial (eau, électrification). C'est le processus d'extension progressive du domaine d'action intercommunal qui, dans le domaine de l'électrification par exemple donne naissance, en 1946, à EDF qui apparaît aujourd'hui comme l'un des fleurons de l'Etat modernisateur et centralisé⁸. Tout change à partir de l'ordonnance de 1959. L'intercommunalité qui était jusque là autorisée par le législateur devient un instrument central de la modernisation du local, avec la création de formules nouvelles dont le noyau est un ensemble de compétences obligatoires qui vont s'étendre avec le temps : districts en 1967, communautés urbaines en 1967, communautés en 1992 puis en 1999. L'intercommunalité, perçue jusque là comme un moyen au service du local pour assurer la continuité et l'efficacité des services communaux, devient le fer de lance des modernes —substitut, certes, à l'impossible fusion des communes, mais aussi concrétisation d'une lecture technique (on disait technocratique) de l'administration territoriale par un pouvoir qui se méfie des élus et qui ne leur concède qu'une légitimité de second degré. Les lignes de tension évoluent ; dans l'ancien régime intercommunal, c'est le pouvoir central et le législateur qui rechignent à l'expansion intercommunale et qui souhaitent y mettre des

⁸ François-Mathieu Poupeau, 2007, La fabrique d'une solidarité nationale. Etat et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France, *Revue Française de science politique*, 57, 5 (2007) 599-628. Il montre bien, comme Le Lidec, comme Grémion que, contrairement à l'histoire sainte, la centralisation n'est pas le produit d'une étrange tribu « tenant l'Etat » et partant à la conquête du territoire, mais bien d'un processus continu et relativement consensuel, dans lequel le local produit le central et vice-versa.

bornes ; dans le nouveau régime, ce sont les élus locaux qui se méfient face à l'imposition de structures considérées comme trop fédérales, du fait du principe dit « d'exclusivité »⁹.

L'histoire est aussi celle d'une tension entre deux ressorts de l'extension progressive du domaine intercommunal. Ces deux logiques sont celles de la « compétence » au sens juridique et celles de la « responsabilité » au sens politique. Nous sommes bien conscients que ces deux mots portent des significations diverses : compétence peut recevoir deux acceptions, l'une juridique, l'autre technique (au sens de « savoir faire ») ; responsabilité peut avoir une acception morale (se sentir responsable de), une acception juridique (répondre de ...), une acception politique, au sens de la responsabilité d'un gouvernement devant une assemblée dans le cadre d'un régime représentatif. Nous retiendrons ici et après la compétence au sens juridique des compétences transférées aux EPCI et la responsabilité au sens politique de la responsabilité gouvernementale devant une assemblée représentative¹⁰. La proposition, en 1999 de la notion d'intérêt communautaire constitue en pratique une façon de contourner le principe d'exclusivité, et instaure une scène de négociation entre les EPCI et les communes. Dès lors, en construisant de manière à chaque fois spécifique, « l'intérêt communautaire » dans chaque secteur de compétence, les communes construisent non pas la compétence au sens juridique mais la responsabilité au sens politique, c'est-à-dire la capacité réelle à agir et les missions d'action publique que les communes confient à l'EPCI. La construction de la responsabilité —qui peut s'analyser néanmoins, on le verra, à partir du « bouquet » de compétences que les communes confient à l'EPCI, constitue un baromètre de l'intégration communautaire et un indice de la fonction —ou des fonctions— que les communes veulent lui conférer.

Ce faisant, les élus municipaux à l'origine de la construction intercommunale, sans toujours en être conscients, opèrent un déplacement fondamental des modes d'exercice du pouvoir local. Il n'est plus en situation d'exercer des compétences au sens restreint —qu'elles soient dévolues « par en haut » ou transférées « par en bas ». L'expression couramment employée « d'intercommunalité de projet » signifie que certains EPCI, pas tous, endossent la responsabilité de conduire une politique publique en articulant plusieurs leviers d'action. Le degré de responsabilité dépend en pratique de l'étendue des leviers qui sont confiés aux EPCI : en ce sens, la responsabilité est faite de compétences. On verra que, selon les accords politiques et les enjeux territoriaux tels qu'ils sont perçus par les élus, le niveau et l'étendue des responsabilités exercées par les EPCI sont très variables. Il n'empêche —c'est le deuxième ordre d'hypothèse de notre étude— le déplacement de l'ordre de la compétence à celui de la responsabilité est décisif : il dessine une politisation du territoire tout à fait nouvelle dans notre système d'administration locale. Le territoire n'est plus un périmètre qu'il s'agit d'administrer, c'est à la fois une représentation à construire et un projet à mener à bien. En ce sens, le passage de la compétence à la responsabilité s'inscrit bien dans l'indétermination de l'intercommunalité, signalée plus haut, entre maillage et zonage (Deuxième partie : *Entre compétence et responsabilité, peut-on parler de politiques intercommunales dans le Vaucluse ?*)

⁹ En vertu du principe d'exclusivité qui n'est pas constitutionnel mais jurisprudentiel, (cf. CE, 1970) les compétences dévolues par les communes à un établissement public de coopération intercommunale sont « exclusives » et ne peuvent plus, par conséquent, être exercées par les communes. Toutefois, l'EPCI peut transférer tout ou partie de ces compétences « exclusives » à d'autres EPCI, comme les syndicats mixtes. On verra que cette disposition est essentielle en pratique.

¹⁰ Nous devons remercier Patrick Chèvre, directeur général des services de la communauté urbaine de Dunkerque, pour avoir attiré notre attention sur cet aspect de l'institution intercommunale.

Coopération et concurrence

Le troisième balancement de l'histoire des pouvoirs locaux se situe entre coopération et concurrence et vaut aussi bien dans les relations horizontales (entre collectivités de même échelon) que verticalement (entre collectivités de rang différent, et avec l'Etat). Toutes les politiques de régulation entre collectivités visent à la fois à atténuer les effets de la concurrence (par l'association, le contrat, la coopération), tout en la stimulant (par la compétition, le concours, le classement). L'intercommunalité communautaire a été créée dans une perspective de réduction des concurrences territoriales —et d'équité fiscale ; le législateur souhaitait mettre fin aux concurrences entre communes autour des bases de taxe professionnelle, en rendant obligatoire la taxe professionnelle unique qui n'était qu'optionnelle dans la loi ATR de 1992. Simultanément, en invitant les intercommunalités à bâtir des projets de développement, fondés sur les notions d'attractivité résidentielle et économique, de rayonnement —même si elles sont tempérées par l'injonction au développement durable— le législateur créait les conditions d'une émulation d'autant plus forte entre les EPCI.

Dans le même registre, le législateur de 1982, qui, au total, n'a pas été désavoué par celui de 2010, inscrit simultanément dans la loi la logique des « blocs de compétences », censés constituer le noyau dur de l'action des différents échelons et étend la clause de « compétence générale » à l'ensemble des échelons territoriaux. Ce faisant, il organise un champ de régulation et de coopération (les blocs de compétences complémentaires entre les échelons) tout en ouvrant un terrain de compétition —dès lors que toutes les collectivités territoriales peuvent agir dans la totalité des domaines qui concernent les affaires territoriales. Un observateur du système local en qualifiait les acteurs « d'associés et rivaux ».¹¹

Enfin, dans la relation entre le gouvernement et les collectivités territoriales, la logique du contrat —fortement coopératif— coexiste avec celle du concours organisé, entre collectivités, par un pouvoir exécutif central soucieux de mieux maîtriser les politiques locales. Le concours (sous la forme « d'appels à projets ») tend d'ailleurs à prévaloir sur le contrat¹², par une sorte de confusion entre compétition entre territoires et compétitivité des territoires.

Les intercommunalités de type communautaire n'échappent pas à cette oscillation, entre coopération et compétition. Elle leur est, d'une certaine façon, consubstantielle. Au-dedans d'abord, car l'inscription dans un EPCI n'abolit pas nécessairement les compétitions entre communes (on verra par exemple que les EPCI du Vaucluse ne prennent pas la compétence tourisme pour laisser les communes conduire à leur guise des politiques dans ce domaine et prélever les taxes de séjour). Mais c'est surtout au-dehors que les EPCI s'inscrivent dans un processus particulièrement intéressant de coopération/compétition. En ce sens, les EPCI du Vaucluse s'inscrivent dans le paysage de l'interterritorialité¹³ : une recherche permanente d'association permettant de s'ajuster au mieux à des phénomènes qui dépassent les capacités des territoires à les régler seuls.

Notre hypothèse est que les hésitations territoriales des EPCI posent justement la question de cet « inter territoires » et de ces relations, entre territoires, qui oscillent de la coopération à la compétition. Ces hésitations et ces oscillations ne sont pas (seulement) le fruit des luttes

¹¹ Albert Mabileau, 1992, *Le système local*, Paris, Montchrestien.

¹² Renaud Epstein, 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005

¹³ Martin Vanier, 2008, *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.

d'influence et des égoïsmes carriéristes des élus, soucieux de maintenir leurs niches communales ou intercommunales. Elles sont aussi la conséquence des lectures de territoires rendues complexes et brouillées par les évolutions sociales et économiques, à quoi s'ajoutent les questions d'environnement. Les systèmes d'alliances entre collectivités reflètent cette complexité : dois-je plutôt pencher vers la « grande ville » et donc m'inscrire dans une économie de type métropolitain ? Dois-je plutôt pencher vers la ville moyenne et m'en tenir à des ambitions d'économie plus « domestique » ? Les élus ruraux ne veulent pas que leurs territoires deviennent des « réserves d'indiens », tout en craignant de perdre leur voix et leur spécificité dans des alliances avec des villes trop importantes : à peu de choses près, cette contradiction est la même pour tous les EPCI communautaires du Vaucluse. Rivaux et associés, oscillant entre compétition et coopération, les EPCI du Vaucluse essaient de résoudre les tensions et les contradictions que les modes de vie, les modes de production et les questions environnementales font subir aux territoires (Troisième partie : *Gouverner l'instabilité*).

Evaluer un objet inédit ?

A l'origine de cette étude se trouve l'idée que l'on ne peut pas étudier et évaluer les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI)¹⁴ comme on le fait pour les communes, dans la mesure où les premiers ne font pas la même chose que les dernières. Ceci nous posait deux problèmes principaux : comment rendre compte de cet « objet inédit » d'une part et comment amorcer des éléments d'évaluation de leur action d'autre part ?

Nous avons, dans un premier temps, imaginé de confronter les périmètres et les actions des EPCI à la « réalité » des enjeux sociaux, économiques et environnementaux du Vaucluse. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons choisi le Vaucluse comme terrain d'enquête : nous y avons déjà travaillé à des diagnostics territoriaux, qui nous permettait de croire bien connaître le terrain. Très vite, cependant, nous avons dû abandonner cette vision normative de l'efficacité. D'abord parce qu'elle avait une dimension scientiste intenable : comment prétendre être en mesure de dresser la liste des « vrais problèmes » du Vaucluse pour constituer une métrique permettant de mesurer la pertinence et l'efficacité de l'action des EPCI¹⁵ ? Ensuite parce que les entretiens que nous avons conduits dans le Vaucluse nous ont très vite fait comprendre que les enjeux ne préexistaient pas à la création des intercommunalités ; au contraire : les intercommunalités, à la fois dans leur périmètre et dans leur action étaient un moyen de faire apparaître des enjeux que le découpage communal ne permettait pas d'appréhender, parce qu'il était trop étroit mais surtout trop ancien et trop institutionnalisé.

Ainsi avons-nous été conduits à opérer un renversement complet de l'approche. Là où nous pensions étudier l'efficacité de l'institution intercommunale face à des enjeux économiques, sociaux et environnementaux considérés comme objectifs et préexistants, nous avons été

¹⁴ Le vocabulaire est fastidieux. Il faudrait, pour être précis, parler d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Dans le cours du texte, pour désigner ces entités, on emploiera indifféremment (afin notamment de varier le vocabulaire) : EPCI, intercommunalités, communautés, groupements, etc. Pour les syndicats mixtes et les autres syndicats intercommunaux, on utilisera le mot de syndicat.

¹⁵ Nous sommes redevables aux discussions lors de la séance du séminaire du PUCA consacrée à cette recherche, qui nous ont permis de rectifier notre approche initiale.

conduit à considérer l'intercommunalité comme un instrument permettant de faire apparaître des territoires et des enjeux nouveaux, que les communes ne traitaient pas, ou que le découpage communal ne permettait pas de voir.

Ceci permet de comprendre que les effets de substitution ou les fameuses « économies d'échelles » tant attendues de la coopération intercommunale, n'ont pas véritablement lieu¹⁶. On constate quelques effets de la mutualisation à la marge (les effectifs croissent plus vite dans les communes non intégrées à des EPCI que dans celles qui font partie d'un EPCI à fiscalité propre), mais, dans l'ensemble, l'adhésion à un EPCI permet surtout de réaliser des prestations ou de conduire des actions que l'on ne réalisait pas ou que l'on ne conduisait pas avant. La question de l'effet de l'intercommunalité sur les budgets locaux est donc scientifiquement tranchée (ce qui n'empêche pas qu'elle ait politiquement du sens) : l'intercommunalité n'est pas un moyen de maîtrise des dépenses locales. D'autre part, les budgets communaux et intercommunaux sont proprement incomparables dans la mesure où ils présentent une comptabilité par grandes fonctions et non pas par missions, objectifs ou politiques (la LOLF n'est pas encore arrivée dans les communes et les intercommunalités). Dès lors, on ne peut que comparer des charges de personnel et d'investissement qui ne permettent pas de décrire ce que font réellement les intercommunalités. Nous avons dû laisser de côté l'approche proprement budgétaire, que d'autres que nous¹⁷ poursuivent bien mieux que nous ne saurions le faire.

Dès lors, nous avons tenté de construire des instruments permettant de comprendre ce que sont les intercommunalités, et ce qu'elles font. Ce que sont les intercommunalités : quelle est la ou les questions territoriales (sociales, environnementales, économiques) dont sont porteurs les EPCI, notamment par leur périmètre ? Ce que font les intercommunalités : quelle est la consistance des politiques intercommunales, quel est le « pouvoir » des intercommunalités, leur marge de manœuvre dans la conduite des politiques territoriales.

Ce que sont les intercommunalités

Le Vaucluse apparaît comme un bon terrain d'enquête, au final, mais pas pour les raisons que nous imaginions au début. Nous avons choisi le Vaucluse pour des raisons de connaissance préalable (Talandier, Davezies, 2007)¹⁸ et parce que ce département nous paraissait réunir l'ensemble des « maux » des territoires contemporains : forte attractivité se traduisant par un solde migratoire important et une pression constante sur l'espace et les ressources naturelles ; coexistence d'activités agricoles, industrielles et de services entraînant de nombreux conflits d'usage ; importants enjeux sociaux se traduisant par un volume important d'aides sociales ; coexistence d'inégalités sociales et territoriales ; fortes pressions sur l'environnement, etc. Tout cela est vrai mais, pour les raisons explorées plus haut, n'a pas permis de constituer un « référentiel » d'évaluation à l'aune duquel nous aurions été en mesure de juger de la performance des intercommunalités. En revanche, le Vaucluse s'est révélé un bon terrain d'enquête par la diversité des situations territoriales et des intercommunalités qu'il recèle. On

¹⁶ Gilles Carrez, Michel Thénaut, 2010, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, www.elysee.fr/.../20_1274806063.05_Rapport_Carrez_Thenault_1274806063.pdf

¹⁷ On pense notamment aux travaux de Guy Gilbert et d'Alain Guengant.

¹⁸ Talandier (M), Davezies (L), 2007, *Etude économique sur la zone de confluence Rhône-Durance (bassins domicile-travail : Avignon, Cavaillon/L'Isle, Bagnols sur Cèze, Salon de Provence, Tarascon/Beaucaire)*, Rapport pour les DDE du Vaucluse, des Bouches-du-Rhône et du Gard, Juin 2007, Cdrom et synthèse 45p.

pourrait même dire que le Vaucluse témoigne d'une diversité exceptionnelle de situations intercommunales (qu'il partage peut-être avec d'autres départements de la façade méditerranéenne), depuis des communautés de communes regroupant des villages très ruraux jusqu'à une intercommunalité de grande ville (Avignon), en passant par des intercommunalités de villes moyennes (Carpentras, Cavaillon), des intercommunalités « bassin de vie » autour de petites villes (Vaison, Apt), des intercommunalités périurbaines, des « clubs » résidentiels. Bref, un étonnant échantillon de types, de composition, de stratégies, etc.

Ces observations nous ont conduits à tenter d'élaborer un certain nombre d'indicateurs permettant de rendre compte de la diversité de ces situations territoriales et de ces formations politiques intercommunales. Nous proposons de combiner trois critères permettant de caractériser l'ensemble des EPCI : un indice d'équilibre du système territorial, un indice de périurbanisation et un indice de polarisation. L'indice d'équilibre permet de caractériser le type de combinaison qui caractérise le modèle économique du territoire ; l'indice de polarisation caractérise le degré de répartition des richesses fiscales entre les communes de l'EPCI ; l'indice de périurbanisation mesure le poids des salaires des migrants alternants dans les revenus basiques des EPCI.

Ces critères révèlent leur pertinence dans le contexte du Vaucluse. Nous faisons une tentative pour l'étendre à l'ensemble du territoire. Il nous semble que cette exploration devra être poursuivie.

Ce que font les intercommunalités

Les entretiens et l'étude des différents documents programmatiques fournis par les EPCI montrent une deuxième caractéristique des EPCI : se sont des espaces où se formulent des problèmes d'action publique et où s'inventent des politiques publiques. Cette formulation et cette invention ne se produisent pas, toutefois, dans un contexte véritablement démocratique, mais, on le sait, dans le cadre d'une démocratie indirecte, dont les décisions supposent un haut degré de consensus entre les maires. Il en résulte une difficulté constante à formuler précisément l'intérêt communautaire. Celui-ci n'est pas donné une fois pour toutes : il est le produit d'une négociation et d'un compromis. On peut le déplorer, mais il s'agit là d'une grande nouveauté dans le gouvernement local : ce n'est plus l'élection qui détermine le pouvoir d'agir d'une institution, mais le résultat d'une négociation et d'un compromis. Dès lors, il devient intéressant de lire, à travers la répartition des compétences entre l'EPCI et les communes, les lignes de forces, de fractures et de tensions de ces négociations et de ces compromis.

Plutôt que de se lancer dans une étude budgétaire qui, pour les raisons exposées plus haut, n'aurait pas eu de sens, du moins à l'échelle du Vaucluse, nous avons plutôt recensé les compétences affectées par les communes aux EPCI, en construisant deux indices : un indice de « consistance » qui mesure le potentiel d'action de l'EPCI, et un indice « d'intensité » qui mesure le degré de priorité que l'EPCI et les communes membres accordent à telle ou telle compétence.

Ces deux indices, construits in situ, à partir de l'ensemble des compétences transférées aux EPCI du Vaucluse, permettent de mettre en valeur des capacités à agir très différenciées, et partant, des degrés de construction communautaires extrêmement divers. Ces critères mériteraient d'être testés sur un échantillon plus large.

A quoi servent les intercommunalités ?

Au total, nous le montrons dans la troisième partie, la combinaison de ce que « sont » les intercommunalités et de ce qu'elles « font » permet de mieux comprendre à quoi elles servent, quelle est leur fonction au sein du système territorial. Les intercommunalités, du fait même de leur vocation à gouverner l'instabilité, sont de puissants instruments de territorialisation des politiques publiques, c'est-à-dire de mise en situation concrète — sociale, économique, environnementale. En effet, c'est toujours au nom d'une cohérence territoriale, sociale, économique, géographique, qu'elles se présentent dans le concert local ; c'est au nom de cette cohérence qu'elles justifient leurs actes et les compétences qu'elles reçoivent des communes. A la différence de tous les autres échelons qui ont une compétence générale, les intercommunalités se fondent sur leur responsabilité spécifique, celle du territoire qui les fonde et qu'elles fondent. On le verra, tout ne peut pas se résoudre dans ces limites territoriales, parce que justement, de nombreuses questions dépassent les périmètres, quelle que soit leur taille

Première partie

Entre maillage et zonage, la fabrique des systèmes territoriaux

A travers la fabrique des territoires, les acteurs locaux sont à la recherche des ajustements efficaces qui leur permettent de s'identifier dans le concert local et de se positionner les uns par rapport aux autres. Cette production permanente peut donner lieu à diverses interprétations, dont la plupart négatives : prolifération identitaire, production de féodalités, fermeture de clubs privés exclusifs, consolidation des égoïsmes territoriaux, etc. L'étude des intercommunalités du Vaucluse ne permet pas d'infirmer totalement ce jugement commun pessimiste sur les premières années de l'intercommunalité. A première vue, l'inflation institutionnelle vient à l'appui de cette lecture localiste, qui tendrait à concevoir l'intercommunalité comme la continuation de la fragmentation communale, à un échelon supérieur. Cependant, les entretiens avec les élus montrent une autre interprétation :

- Les pouvoirs locaux constituent des agents économiques comme les autres et ils s'interrogent, de façon rationnelle, sur l'intérêt des territoires qu'ils produisent, selon un raisonnement classique coût/avantage : compte tenu des ressources disponibles (transferts, fiscalité) et des coûts induits, quel est le périmètre géographique optimal et la bonne combinaison de compétences déléguées ?
- Les territorialités sont mouvantes parce qu'elles correspondent à une interrogation permanente sur le positionnement des territoires institutionnels dans l'espace et vis-à-vis des grands flux (de personnes, de marchandises, d'information...).

Il faut donc dépasser la lecture classique du « jeu d'acteurs », qui n'est pas disqualifiée, mais qui est insuffisante pour rendre compte de la fabrique des territoires. . C'est à travers une lecture économique, à la fois au sens strict (coût/avantage) et au sens élargi (insertion du territoire dans des systèmes économiques plus vastes) que l'on peut comprendre cette activité permanente.

Les territoires sont des systèmes de places, de flux et d'actions, à diverses échelles emboîtées. Lieux des relations et d'interactions économiques, sociales et politiques, ils sont « contextes ». Mais, les territoires sont également organisés, gouvernés et liés entre eux par des jeux d'acteurs, des rapports sociaux, une histoire commune, des actions entreprises... Ils sont « acteurs ». Ces territoires « actifs et contextes » ou « acteurs et structures » pour reprendre les terminologies respectives de Claude Courlet et de Pierre Veltz doivent faire face à des enjeux socio-économiques majeurs pour les populations. Révéler et comprendre ces enjeux nécessitent une mobilisation d'outils adaptés. Le recours à des outils, indicateurs, notions... empruntés aux analyses nationales s'est imposé en science politique et en économie... :

« les notions empruntées par les chercheurs contemporains se réfèrent toutes à des modes d'analyse d'abord forgés dans l'étude de politiques publiques de caractère national ou international, avant d'être aujourd'hui appliqués à des objets d'étude localisés. Naturellement, cette acclimatation suppose une certaine adaptation. Mais elle signale la

possibilité de penser l'action publique, à l'échelle territoriale, avec des clefs de lecture jusque-là réservées à des politiques d'une autre envergure. » Négrier (2009)¹⁹

Pour autant, penser l'économie, à l'échelle territoriale, avec des clefs de lecture nationales induit de nombreuses erreurs :

« En effet, la croissance locale n'est pas de même nature que la croissance nationale. Une nouvelle fois, et il faudra un jour faire le recensement de toutes ces notions « missing in action » dans la dimension spatiale. Le territoire local n'est, et sur pratiquement aucune question, pas l'image réduite de la nation. Les équations macro-économiques ne s'appliquent pas dans des fractions du territoire national et d'autant moins que ces fractions sont petites. La création de richesse (valeur ajoutée ou PIB) locale n'a que peu de rapports avec le revenu local. La compétitivité des systèmes productifs locaux ne garantit pas non plus la création d'emplois. » Davezies (2004)²⁰.

Question difficile donc que celle du choix des bons outils d'analyse pour tenter d'identifier et de décrire les systèmes territoriaux. La mise en intercommunalité facilite-t-elle la lecture et la compréhension de ces systèmes ? Répond-elle à l'un des objectifs qu'on lui assigne, à savoir rapprocher l'aire d'organisation des politiques publiques locales de l'aire du vécu de la population ? En partie oui. Mais, peut-on définir un périmètre optimal qui permettrait d'embrasser la totalité des enjeux territoriaux ? Evidemment, non. Alors pourquoi s'intéresser encore à cette question des périmètres ? Parce que, pour évaluer, il faut d'abord savoir ce que l'on cherche à fabriquer. La question du « comment faire ? Avec qui je m'allie ? » détermine celle du « pourquoi faire ? Quelles conséquences et opportunités pour mon territoire ? ». Pour tenter de révéler et d'objectiver le produit, la valeur ajoutée de l'intercommunalité, l'entrée par les logiques d'appariement demeure essentielle.

La problématique n'est donc pas de savoir si – en soi – les intercommunalités sont adaptées pour répondre aux besoins des populations et des territoires, mais d'essayer de comprendre le soubassement socio-économique des intercommunalités et ce qu'elles révèlent. On ne fabrique pas une norme de bon gouvernement local, on cherche seulement à comprendre et à expliciter ce que fabriquent ces gouvernements locaux.

D'un point de vue méthodologique, deux approches complémentaires sont mobilisées et mises en regard dans cette première partie. L'approche « ex-situ », quantitative, statistique a pour objectif d'identifier les variables explicatives de ces logiques d'appariements. L'approche « in-situ » part de l'observation de notre terrain d'étude (les intercommunalités du Vaucluse) et s'appuie sur les entretiens menés auprès des élus, techniciens, acteurs économiques. Le croisement des deux approches apporte quelques éléments de réponse synthétisés dans une troisième section consacrée à l'analyse des moteurs économiques de ces « systèmes ».

¹⁹ Négrier Emmanuel, « Politique et territoire. Fin de règne et regain critique » in Martin Vanier (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation*, Rennes, PUR, 2009.

²⁰ Davezies Laurent, « De la question sociale à la question spatiale » *Lien Social et Politique*, 2004, n°52, pp. 47-53.

Logiques d'appariements, cacophonie intercommunale...

Les logiques de formation des territoires intercommunaux peuvent être multiples : facteurs historiques, géographiques, économiques, sociaux, culturels, politiques... Trois points ont retenu notre attention :

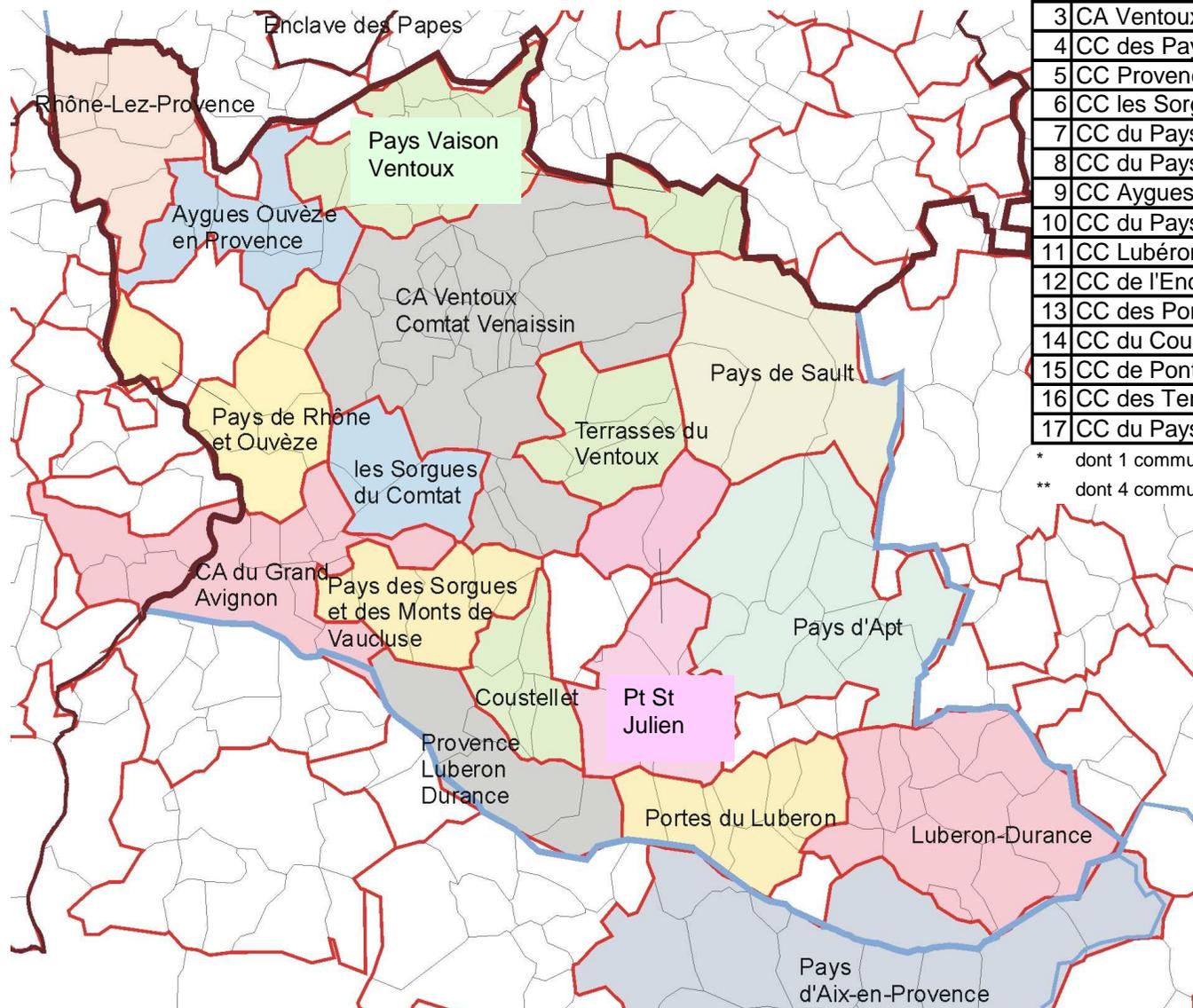
- les logiques institutionnelles et historiques ;
- les logiques géomorphologiques
- les logiques fonctionnelles.

Présentation du terrain d'étude

Le département du Vaucluse regroupe 150 communes, dont 12 communes (comprenant Orange) qui n'appartiennent à aucun EPCI. L'ensemble des 138 autres communes appartiennent au total à 18 EPCI.

L'EPCI regroupant le plus grand nombre de communes (25) est la CA du Ventoux-Comtat-Venaissin (la Cove) organisée autour de Carpentras ; la plus peuplée étant celle d'Avignon (la COGA : 180 000 hab.). Quatre communes du Gard sont incluses dans la CA d'Avignon qui regroupe donc des communes de deux départements et régions distincts. Une commune du Vaucluse (Pertuis) est rattachée à la CA d'Aix-en-Provence. Trois CC ont moins de 10 000 habitants (Terrasses du Ventoux, Pays de Sault, et CC du Pont Julien).

Carte I-1 et tableau 1 : Les EPCI du Vaucluse



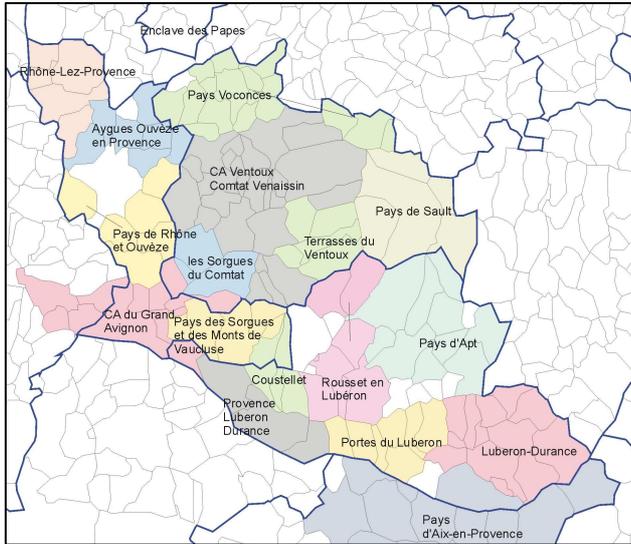
	Nom EPCI	Population 2005	Nb de comm.	Fiscalité
1	CA du Pays D'aix-en-Provence*	361 851	34	TPU
2	CA du Grand Avignon**	168 028	12	TPU
3	CA Ventoux Comtat Venaissin	63 913	25	TPU
4	CC des Pays de Rhône et Ouvèze	37 539	6	TPU
5	CC Provence Lubéron Durance	34 033	4	TPU
6	CC les Sorgues du Comtat	30 415	4	TPU
7	CC du Pays des Sorgues	28 938	5	TPU
8	CC du Pays d'Apt	20 836	10	TPU
9	CC Aygues Ouvèze en Provence	16 721	7	TPU
10	CC du Pays Vaison Ventoux	15 130	17	TPU
11	CC Lubéron - Durance	14 179	13	TPU
12	CC de l'Enclave des Papes	14 034	4	TPU
13	CC des Portes du Luberon	11 946	7	TPU
14	CC du Coustellet	10 405	5	4 taxes
15	CC de Pont Saint Julien	6 329	8	TPU
16	CC des Terrasses du Ventoux	5 196	5	TPU
17	CC du Pays de Sault	3 004	5	4 taxes

* dont 1 commune du Vaucluse

** dont 4 communes du Gard

Cartes I-2 à I-4 : EPCI et autres délimitations institutionnelles

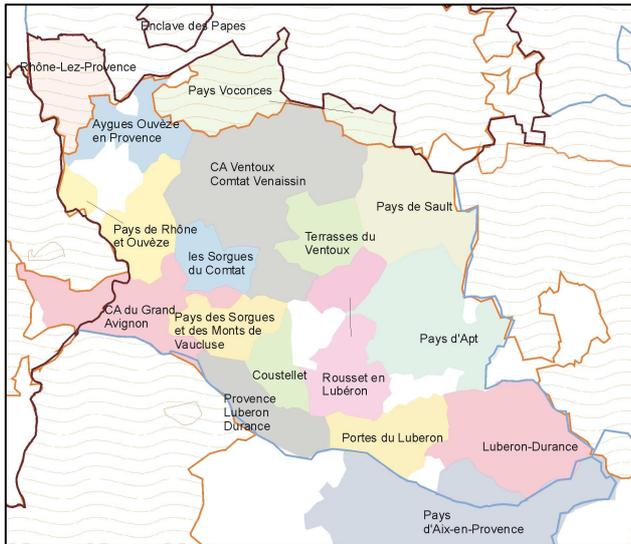
Carte I-2 : EPCI et Arrondissements



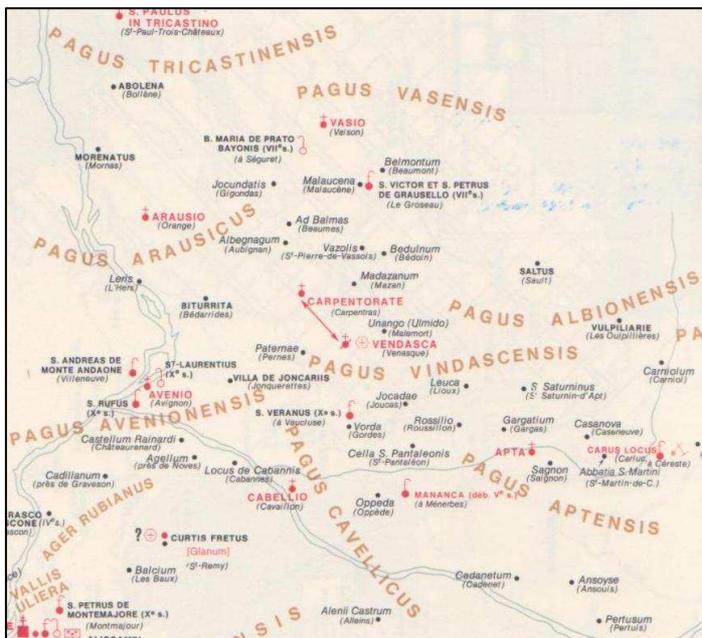
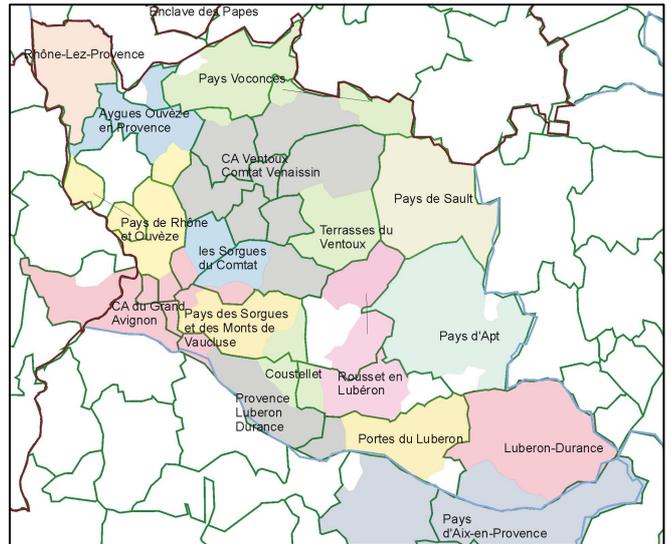
Note sur les changements de noms :

Pays Voconces se nomme aujourd'hui Pays Vaison Ventoux
Rousset en Luberon se nomme à présent Pont Saint Julien

Carte I-3 : EPCI et Pays



Carte I-4 : EPCI et cantons (pseudo-cantons)

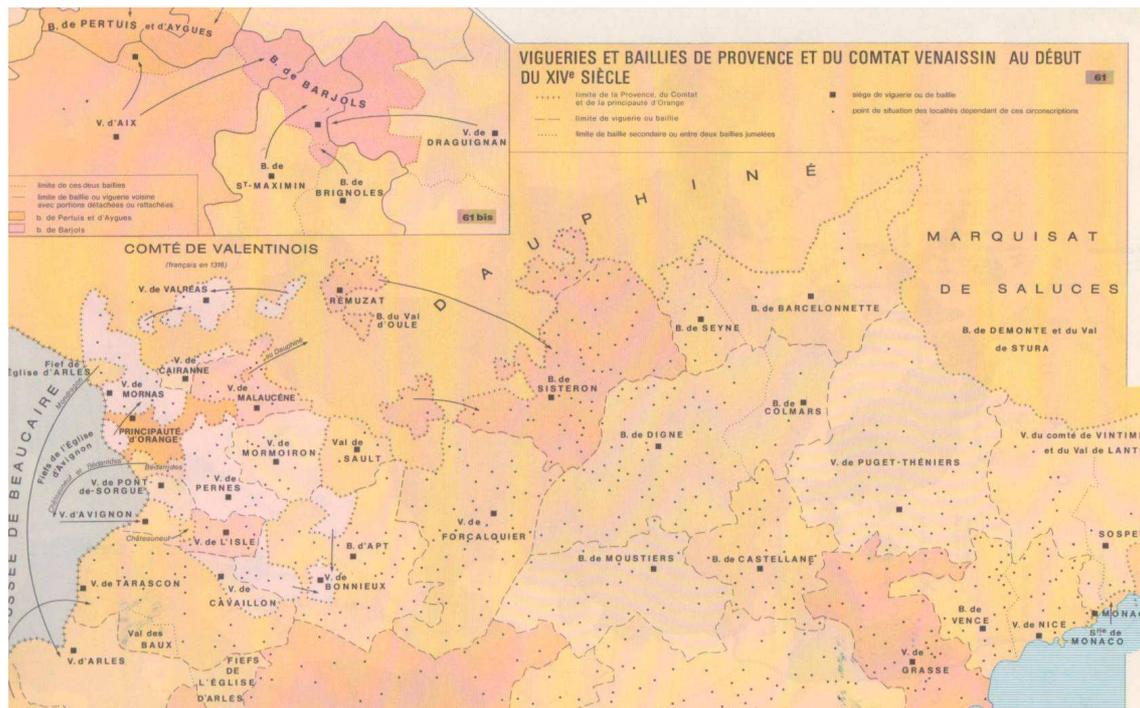


Carte I-5 :

La Provence au Haut Moyen Age
(Ve – Xe siècle)

Source : Baratier, Duby,
Hildesheimer (1967) – carte n°40

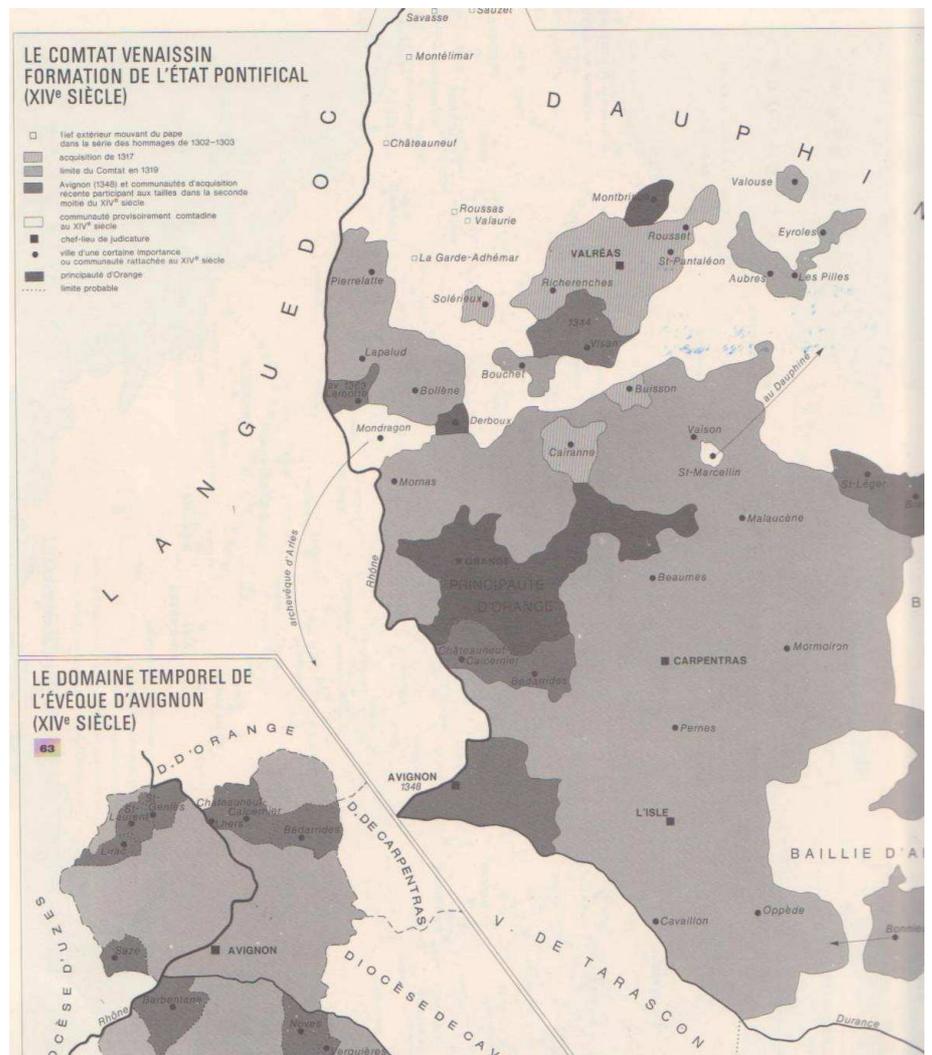
Carte I-6 : Viguerie et baillies au début du XIVe siècle



Source : Baratier, Duby, Hildesheimer (1967) – carte n°61

Carte I-7 : Le Comtat Venaissin (XIVe siècle)

Source : Baratier, Duby,
Hildesheimer (1967)
– carte n°60



Logiques institutionnelles et historiques

Les cartes I-2 à I-4 proposent quelques superpositions de zonages institutionnels.

Les arrondissements regroupent à quelques exceptions près les EPCI du Vaucluse. Sur 138 communes vauclusiennes constituées en EPCI, seules 5 n'appartiennent pas à un EPCI inclus dans son arrondissement. Néanmoins, les SCOT existants « brisent » en partie cette organisation politique en regroupant les Sorgues du Comtat (Monteux/Pernes-les-Fontaines) avec la CA d'Avignon, d'une part, et les Pays des Sorgues et Monts du Vaucluse (Cavaillon, Isle-sur-la-Sorgues) avec Coustellet et Provence-Luberon-Durance.

Le pays « Autre Provence » regroupe les communes de trois EPCI du Vaucluse (Pays Vaison Ventoux ; Rhône-Lez-Provence (Bollène) ; Enclave des papes (Valréas) ainsi que des communes drômoises.

Le recouplement entre cantons et EPCI n'a rien de systématique. De nombreux cantons sont divisés entre deux voire trois EPCI.

Nous avons également repris quelques circonscriptions historiques du Vaucluse²¹, faisant ainsi référence au programme de recherche lancé en 1947 par Lucien Febvre, mais qui selon Marie-Vic Ozouf-Marignier et Nicolas Verdier (2009)²² n'aurait toujours pas obtenu de réponses, à savoir :

« *Étant donné une certaine région, en France [...], les diverses circonscriptions territoriales qui s'y sont succédé ont-elles entretenu des rapports les unes avec les autres, et quels rapports ? Y a-t-il, par exemple, des rapports autres que des rapports de succession chronologique, y a-t-il des rapports de filiation entre le pagus mérovingien et, en deçà, le pagus gallo-romain, au-delà, les circonscriptions carolingiennes, puis les seigneuries, puis les châtelainies et les bailliages, et ainsi de suite jusqu'aux actuelles circonscriptions, cantons, arrondissements, etc. ?* » Lucien Febvre (1947)²³.

S'il n'est, semble-t-il, pas possible de retracer de façon assurée les frontières des pagi, on repère néanmoins sur la carte I-5, le pagus d'Avignon, de Cavaillon, d'Apt, de Venasque (qui donna probablement le nom de Venaissin au comtat), d'Orange, de Vaison, d'Albion (auquel est rattaché Sault), du Tricastin (Bollène). La carte I-6 nous indique les bailliages et vigueries, la carte I-7 les frontières du Comtat Venaissin au XIV^e siècle.

A partir de ces trois cartes, il est intéressant de noter que Sault a toujours été à part, en raison notamment de sa géographie (plateau d'Albion) ; que Bonnieux n'était déjà pas rattaché à Apt, que la principauté d'Orange s'est toujours distinguée du reste du territoire... On peut aussi noter que si la carte future des intercommunalités du Vaucluse pourrait ressembler à celle des pagi organisés autour des principales villes du département (cf. 3^e partie de l'étude), elle ressemble pour l'instant plutôt aux morcellements des vigueries. Notons également que ce

²¹ Edouard BARATIER, Georges DUBY, Ernest HILDESHEIMER *Atlas historique. Provence, Comtat Venaissin, principauté d'Orange, comté de Nice, principauté de Monaco*. Paris, Armand Colin, 1969.

²² Marie-Vic Ozouf-Marignier, Nicolas Verdier, « Le canton d'hier à aujourd'hui. Étude cartographique d'un maillage » in Yann Lagadec, Jean Le Bihan et Jean-François Tanguy (dir.), *Le canton. Un territoire du quotidien ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, pp. 281-295.

²³ Febvre Lucien, « Limites et frontières ». In: *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. 2e année, N. 2, 1947. pp. 201-207.

url : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ahess_0395-2649_1947_num_2_2_3294

n'est qu'à la fin du 18^e siècle que le département de Vaucluse fut définitivement constitué par la réunion de la cité État d'Avignon, du Comtat Venaissin, de l'enclave des papes dans la Drôme devenue le canton de Valréas, des principautés d'Orange et de Mondragon, de la viguerie d'Apt et du comté de Sault. Le refus de Rochegude d'être une commune du Vaucluse créa l'Enclave des papes, les communes de Saint-Léger-du-Ventoux, Brantes et Savoillan (enclaves pontificales de la vallée du Toulourenc) demandèrent leur rattachement au Vaucluse (constituées en EPCI indépendantes « vallée du Toulourenc » avant leur rattachement récent à la CC du pays Vaison Ventoux).

Si une certaine filiation semble exister entre les découpages historiques et les formes intercommunales actuelles, il n'y a là rien d'évident ou de systématique. Les logiques institutionnelles semblent insuffisantes pour expliquer à elles seules les logiques de constitution des EPCI.

Logiques géomorphologiques

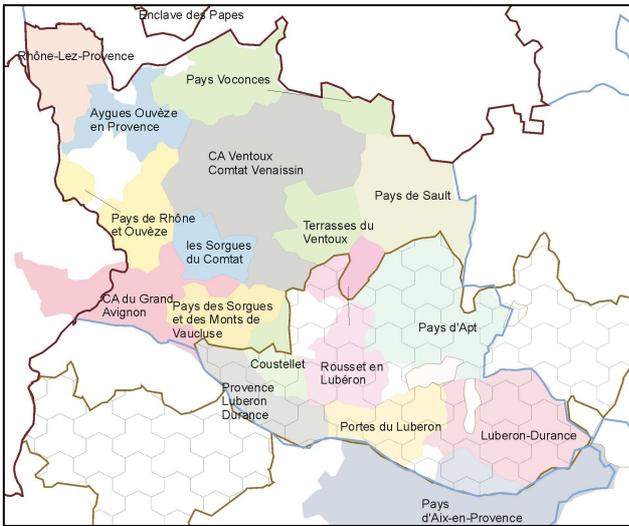
La superposition entre les périmètres des parcs régionaux, ceux du massif alpin et ceux des EPCI laisse entrevoir une certaine interaction entre géographie physique et intercommunalité (carte I-8 et I-9). Par exemple, les CC des Terrasses du Ventoux et du pays de Sault, se sont constituées en marge de la CA de Carpentras, alors même que ces territoires sont fortement polarisés par cette commune. Ces deux CC s'inscrivent dans le massif alpin. Leur paysage et leur agriculture présentent des spécificités qui ont pu forger un sentiment d'appartenance à un terroir particulier. Leur ruralité est d'ailleurs présentée comme un facteur clé de leur mise en intercommunalité en marge de la ville. On observe sur la carte I-10, une certaine logique paysagère, avec un effet plateaux (Terrasses du Ventoux et Sault) et un effet vallée le long de la Durance, ou de la Sorgue comme l'exprime la présidente de la CC de l'Isle-sur-la-Sorgue : *« Nous avons une unité paysagère de plaine... c'est le pays de la sorgue. C'est une plaine alluvionnaire, très riche. Il y a beaucoup de vignes. On cultivait surtout du Chasselas, il y avait un marché aux raisins au Thor... [...] Il y avait donc des coopératives viticoles dans chaque commune. »*

A partir des données Corine Land Cover diffusées par l'IFEN (carte I-11), nous avons cherché à déterminer les similitudes paysagères (vignobles, vergers, présence de forêts, zones urbanisées...). Globalement, le Vaucluse se distingue de la moyenne française par une plus grande emprise des zones urbanisées et artificialisées ; une part importante de systèmes culturels et parcellaires complexes (mitage) ; l'importance de la viticulture, mais aussi de l'arboriculture (vergers et oliveraies) ; la présence de zones « naturelles » telles que la forêt et autres milieux à végétation arbustive (cf. annexe P1-1, tableau 1). La typologie²⁴ communale établie à partir des données IFEN (carte I-12) souligne le maintien difficile²⁵ d'une agriculture périurbaine (présence de vignes et de vergers dans les zones urbanisées). Mais, globalement l'homogénéité intercommunale en matière d'occupation du sol n'est, là encore, pas évidente.

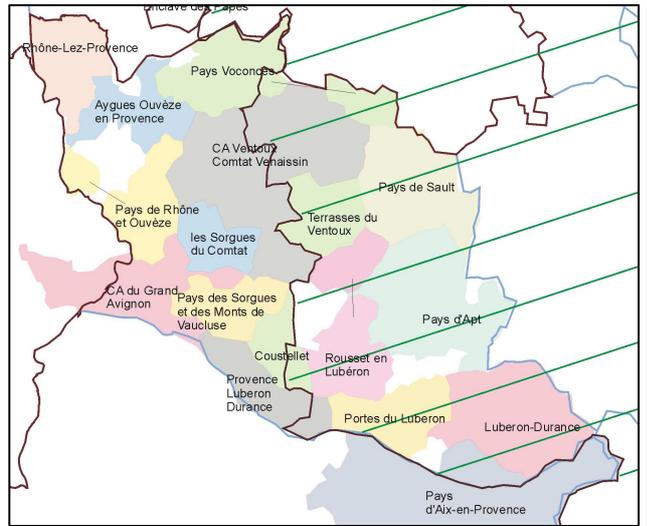
²⁴ Typologie réalisée par méthode d'ACP (cf. résultats en annexe P1-2, graphique 1).

²⁵ Cf. carte sur l'évolution des terres agricoles en annexe P1-3 (carte 1)

Carte I-8 : EPCI et PNR



Carte I-9 : EPCI et massif alpin

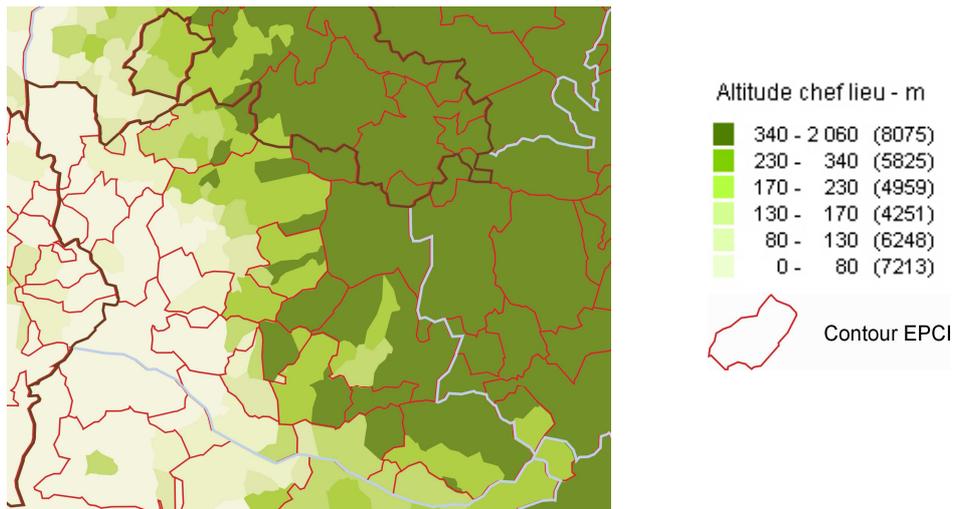


Note sur les changements de noms :

Pays Voconces se nomme aujourd'hui Pays Vaison Ventoux

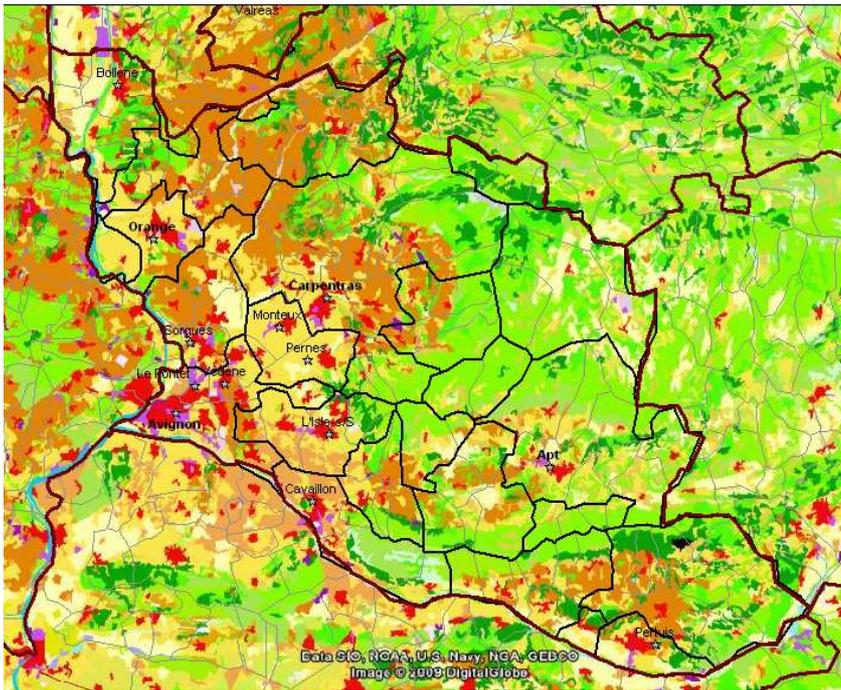
Rousset en Luberon se nomme à présent Pont Saint Julien

Carte I-10 : Altitude du chef lieu de la commune et EPCI



Source : IGN, Datar, élaboration des auteurs

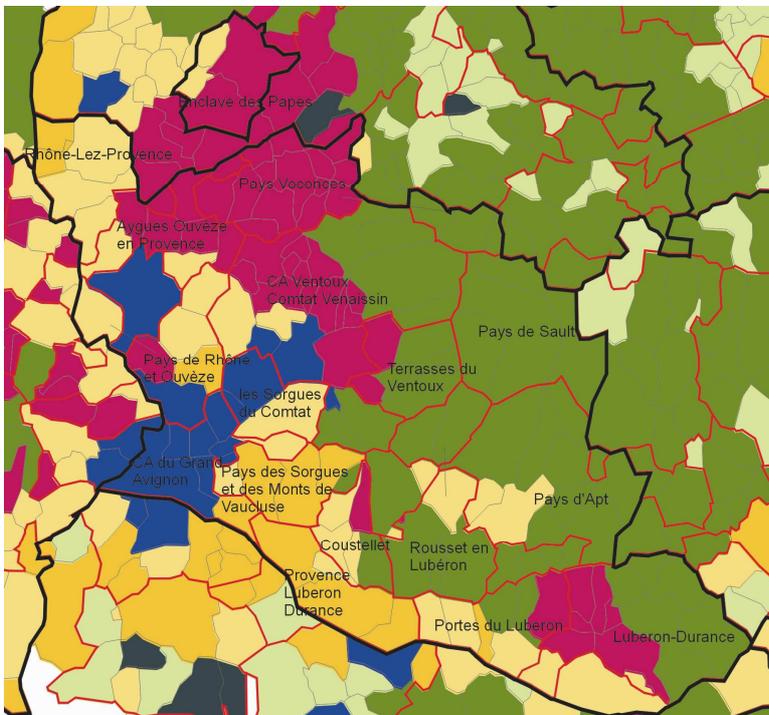
Carte I-11 : Occupation des sols et EPCI



Couleur	Code	Libellé
	111	Tissu urbain continu
	112	Tissu urbain discontinu
	121	Zones industrielles et commerciales
	122	Réseaux routier et ferroviaire et espaces associés
	123	Zones portuaires
	124	Aéroports
	131	Extraction de matériaux
	132	Décharges
	133	Chantiers
	141	Espaces verts urbains
	142	Equipements sportifs et de loisirs
	211	Terres arables hors périmètres d'irrigation
	212	Périmètres irrigués en permanence
	213	Rizières
	221	Vignobles
	222	Vergers et petits fruits
	223	Oliveraies
	231	Prairies
	241	Cultures annuelles associées aux cultures permanentes
	242	Systèmes culturaux et parcellaires complexes
	243	Surfaces agricoles et espaces naturels importants
	244	Territoires agro-forestiers
	311	Forêts de feuillus
	312	Forêts de conifères
	313	Forêts mélangées
	321	Pelouses et pâturages naturels
	322	Landes et broussailles
	323	Végétation sclérophylle
	324	Forêt et végétation arbustive en mutation
	331	Plages, dunes et sable
	332	Roches nues
	333	Végétation clairsemée
	334	Zones incendiées

Source : IFEN, élaboration des auteurs

Carte I-12 : Typologie communale en fonction de l'occupation du sol



Occupation des sols (typologie)

- zones urbanisées
- zones urbanisées ; syst. parcellaire complexe ; vergers
- zones urbanisées ; syst. parcellaire complexe ; vigne
- vignoble
- oliveraie
- autres terres arables
- forêt et garrigue



Source : élaboration des auteurs, d'après données Ifen

Note sur les changements de noms :

Pays Voconces se nomme aujourd'hui Pays Vaison Ventoux

Rousset en Luberon se nomme à présent Pont Saint Julien

Logiques fonctionnelles

Ces éventuelles logiques fonctionnelles de regroupements intercommunaux sont décrites à partir des données de flux (mobilités domicile-travail, mobilités de consommation, zonages statistiques), puis par l'analyse de données de « stocks » (profil de la population, niveau de richesse sociale et fiscale).

1. Analyse des flux

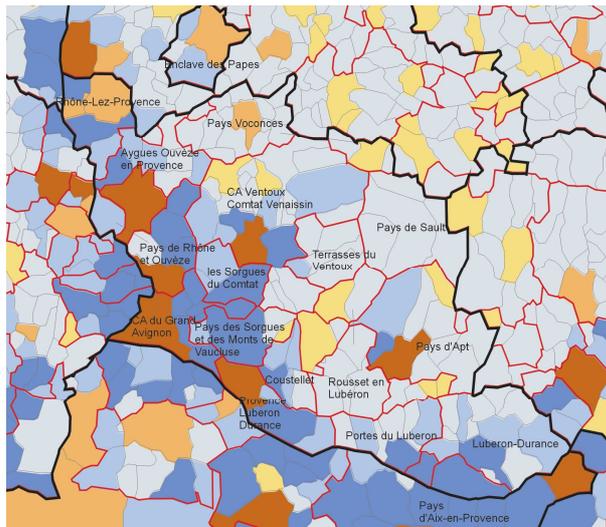
Les cartes I-13 et I-14 permettent de distinguer les communes regroupées autour d'un pôle d'emploi (EPCI polarisés) de celles qui se sont constituées en marge du pôle urbain le plus proche (EPCI d'opposition). Les EPCI polarisés étant la COGA (Avignon), la COVE (Carpentras), le Pays d'Apt, le Pays Vaison Ventoux, Provence Luberon Durance (Cavaillon), Rhône-Lez-Provence (Bollène).

Mais cette cartographie des pôles d'emploi masque, en réalité, un système territorial multipolaire, reliant Avignon (pôle principal), Sorgues, Carpentras, Monteux, Cavaillon, l'Isle-sur-la-Sorgue, Orange et Bollène (carte I-15). Chacune de ces communes appartient à un EPCI différent²⁶ ! On peut soit douter de la capacité de ces intercommunalités à répondre un jour aux besoins des populations en matière de transport, soit se dire que la coopération intercommunale a de beaux jours devant elle. La bipolarisation des EPCI périurbains d'opposition (Sorgues du Comtat, Pays de Rhône et Ouvèze, Pays des Sorgues...) leur attribue un statut de zone charnière, tout à fait stratégique et déterminante pour l'avenir de l'intercommunalité vaclusienne (cf. partie 3). La carte I-16 des aires urbaines confirme la déconnexion entre logiques fonctionnelles et intercommunalités.

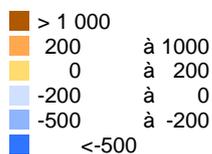
Les périmètres des EPCI sont donc totalement dépassés par ces flux domicile-travail, mais qu'en est-il des autres déplacements quotidiens (consommation) qui s'effectuent souvent dans un périmètre plus restreint ?

²⁶ Sauf Orange qui n'appartient à aucun EPCI

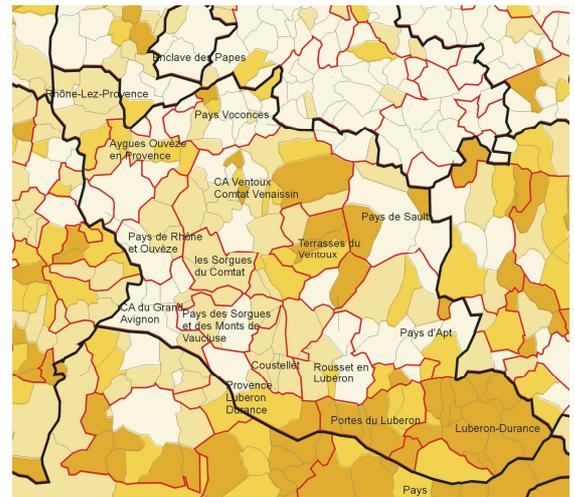
Carte I-13 : Solde entrées – sorties des actifs -2005



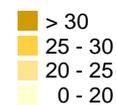
Solde entrées-sorties 2005



Carte I-14 : Km parcourus depuis le lieu de résidence - 2005



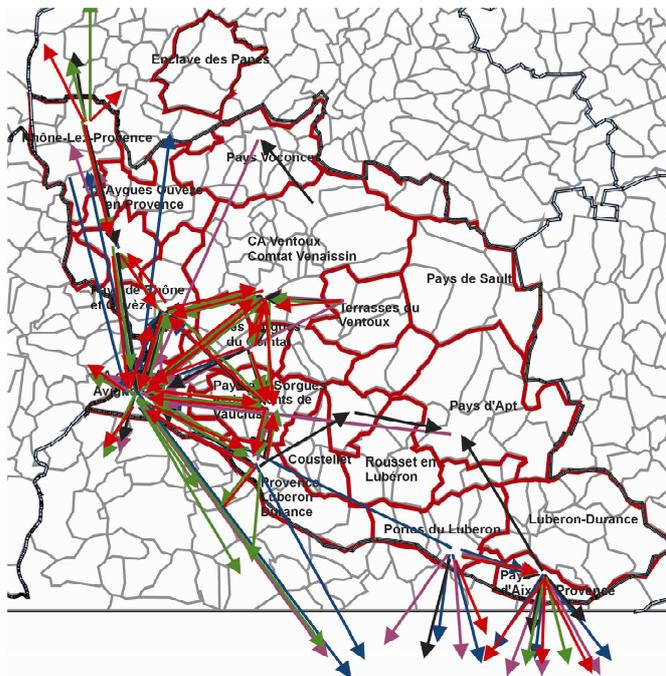
Km parcourus par les actifs



Source DADS 2005, élaboration des auteurs

Champs couvert : l'ensemble des actifs salariés hors fonction publique d'Etat et services aux personnes

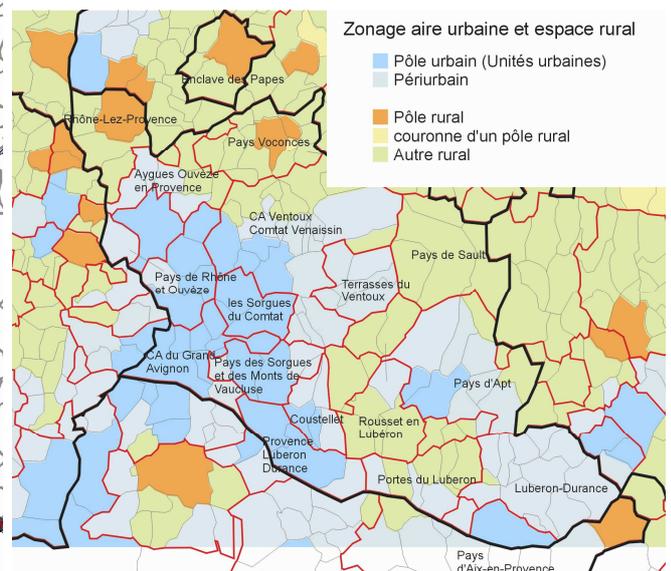
Carte I-15 : Les principaux flux domicile-travail en 2005



Les flux cartographiés représentent 80% des flux domicile-travail du Vaucluse. La couleur des flèches représente les flux par CSP. Le détail de chaque CSP est donné en annexe P1-4.

Source : Dads 2005, élaboration des auteurs

Carte I-16 : Zonage en aire urbaine et emploi de l'espace rural



Zonage aire urbaine et espace rural

- Pôle urbain (Unités urbaines)
- Périurbain
- Pôle rural
- couronne d'un pôle rural
- Autre rural

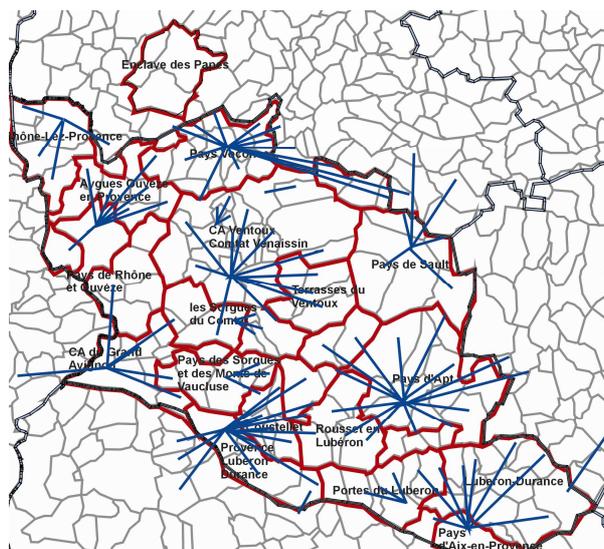
Source : Insee, élaboration des auteurs

Voir définition du zonage en annexe P1-5

Note sur les changements de noms :

Pays Voconces se nomme aujourd'hui Pays Vaison Ventoux
Roussel en Luberon se nomme à présent Pont Saint Julien

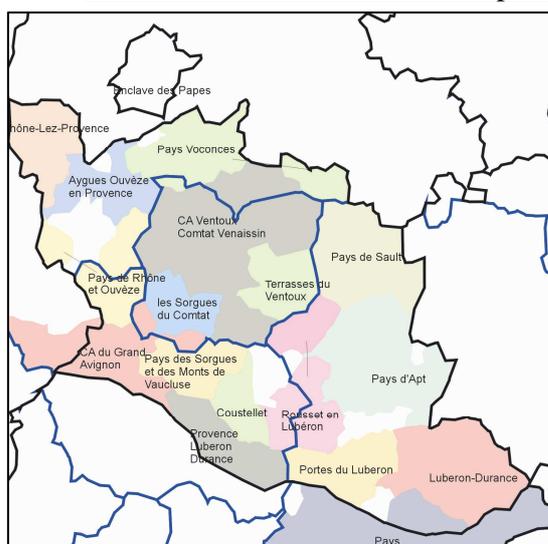
Carte I-17 : Principaux déplacements pour la consommation de biens et services intermédiaires en 1998



Source : Insee 1998 – Inventaire communal, élaboration Magali Talandier

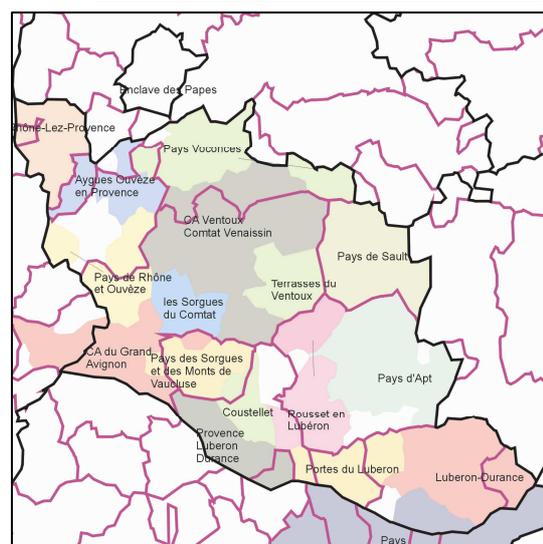
L'organisation des territoires en matière de consommation de biens et services intermédiaires²⁷ souligne, là encore, les décalages entre les EPCI et le vécu de la population. Certes la plupart des communes appartenant à un EPCI polarisé sont tournées vers ce pôle en matière de consommation, mais de nombreuses exceptions apparaissent : commune de l'Est du Pays Vaison Ventoux polarisée par Orange, communes de la Drôme polarisées par Sault, communes des Bouches-du-Rhône polarisées par Cavailon (CC Provence Lubéron Durance), commune à l'Est de la CC Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse polarisée par Avignon. On retrouve le statut d'EPCI « charnière » bipolarisé, ou encore celui d'EPCI clairement dépendant du pôle urbain le plus proche.

Carte I-18 : EPCI et zones d'emplois



Source : Insee, élaboration des auteurs

Carte I-19 : EPCI et bassins de vie



²⁷ Ces déplacements sont ceux repris dans la carte des territoires du vécu de la population (Insee 2002). Ils représentent les flux de consommation autour des communes pôles de services intermédiaires.

Enfin, que ce soit pour les zones d'emplois ou les bassins de vie, nous voyons, là encore, que ces périmètres statistiques élaborés pour représenter « les vécus » des populations n'ont que très peu de lien avec la géographie intercommunale du Vaucluse. Cette déconnexion entre périmètre institutionnel et mobilité des individus n'est cependant pas incompatible avec une autre forme de logique d'appariement qui serait une logique de « stocks » plus que de flux...

2. Analyse des « stocks »

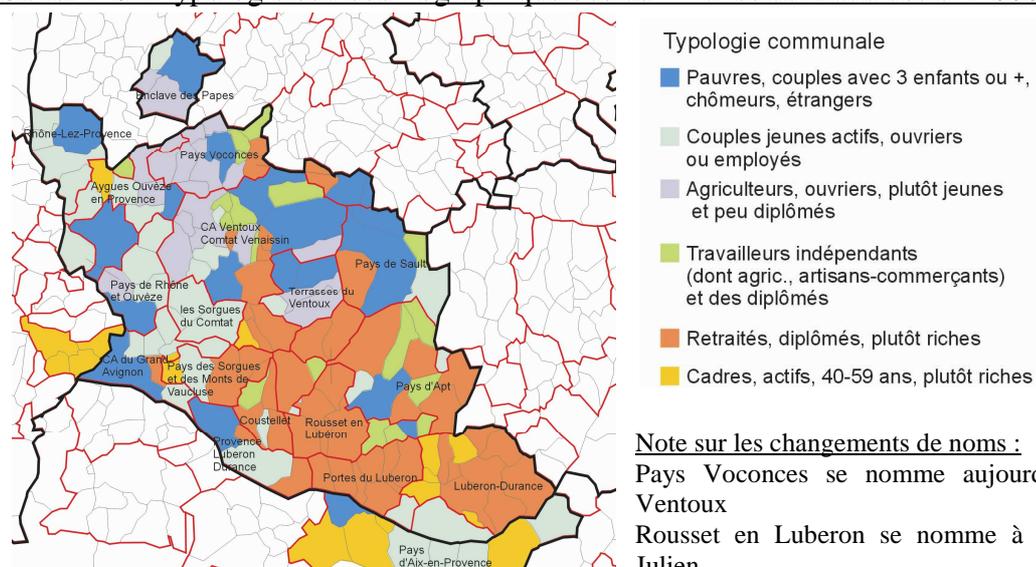
La typologie communale construite à partir des indicateurs de richesse (revenu par habitant, nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté), du profil des résidents (CSP, âge, structure familiale...) souligne la grande diversité – et hétérogénéité – sociale du département (carte I-20).

Concernant la composition communale des EPCI, on observe un regroupement des communes socialement riches - effet « club » dans le Sud-Est du département. Les trois EPCI caractéristiques de ce phénomène sont Pont Saint Julien, Portes du Lubéron et Lubéron-Durance. L'EPCI « les Sorgues du Comtat » présente également une homogénéité communale caractérisée, cette fois, par un profil « actifs et classe moyenne ».

On identifie également l'existence de deux types d'EPCI hétérogames « solidaires » :

- ceux pour lesquels les communes périphériques socialement aisées se sont « mariées » avec la commune centre, socialement défavorisée (CA d'Avignon, CC du Pays d'Apt, CC Provence Luberon Durance comprenant Cavaillon) ;
- ceux qui font système, que l'on pourrait qualifier d'EPCI « bassin de vie » : la COVE (CA de Carpentras) ; le Pays Vaison Ventoux ; éventuellement le Pays de Sault.

Carte I-20 : Typologie sociodémographique des communes du Vaucluse en 2006

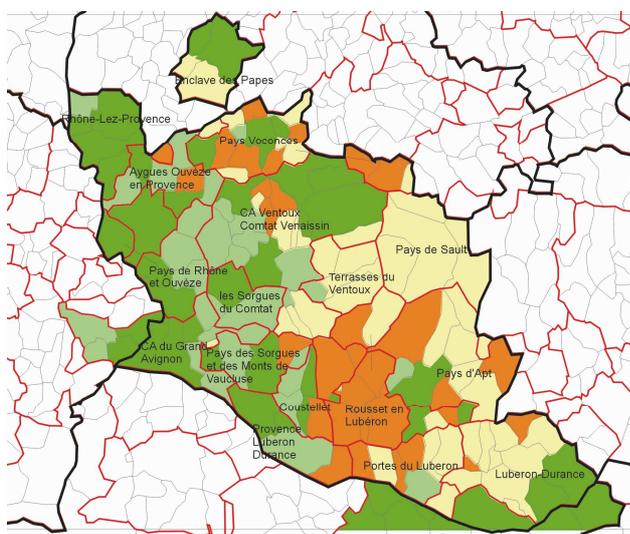


Source : Insee, DGI – calculs et élaboration des auteurs

L'analyse de quelques données fiscales complète ces premiers résultats (cf. annexe P1-6 : carte du potentiel fiscal par habitant et du poids de la taxe professionnelle dans le potentiel fiscal en 2006 pour l'ensemble des communes).

On distingue, dans la carte I-21, quatre types de communes selon leur niveau de potentiel fiscal par habitant (qualifiées de communes « riches » ou « pauvres ») et la part de la TP dans celui-ci (qualifiées de « productives » ou « non productives »). On peut voir que la plupart des communes qui restent en dehors de l'intercommunalité sont majoritairement des communes qui bénéficient d'un potentiel fiscal supérieur à la moyenne de notre zone d'étude. Par ailleurs, on retrouve l'existence des EPCI hétérogames solidaires polarisés par une commune centre plus riche en TP que les communes périphériques (Pays Vaison Ventoux, Pays d'Apt, et de façon moins contrastée la COGA ou la CC Provence-Luberon-Durance). La COVE associe tous les types de communes identifiés, confirmant son profil diversifié et éventuellement proche de la notion de « bassin de vie ». Les communes de l'EPCI « Pont Saint Julien » qui sont polarisées par Cavaillon et l'Isle-sur-la-Sorgue à l'Ouest et par Apt à l'Est présentent d'importantes ressources fiscales de nature résidentielle (taxe d'habitation et foncier bâti). Enfin, les EPCI « d'opposition » à la COVE présentent des situations contrastées, avec à l'Est les Terrasses du Ventoux et le Pays de Sault plutôt pauvres fiscalement, et à l'Ouest la CC Sorgues du Comtat qui apparaît plutôt bien dotée fiscalement, en raison notamment des activités productives présentes dans ce territoire. Pour ce dernier cas, on peut émettre l'hypothèse que cette ressource fiscale permet, voire conditionne et explique, son existence.

Carte I-21 : Typologie à partir du potentiel fiscal et du poids de la TP, en 2006



Typologie selon le PF/hab. et la part de TP - 2006

- pauvre non productif
- pauvre productif
- riche non productif
- riche productif



Contour EPCI

Note sur les changements de noms :

Pays Voconces se nomme aujourd'hui Pays Vaison Ventoux
Rousset en Luberon se nomme à présent Pont Saint Julien

Source des cartes : DGF, élaboration des auteurs

Synthèse

Tableau I-2 : EPCI et autres délimitations institutionnelles en France métropolitaine

Zonage	% EPCI complètement inclus dans le zonage	% EPCI partiellement inclus dans le zonage	Nb. d'unités par zonage
Région	98,9	1,1	22
Département	97,4	2,6	96
Pays	96,9	3,1	371
Arrondissement	85,8	14,2	342
Zone d'emploi	82,5	17,5	364
Aire Urbaine	27,2	72,8	354
Canton Insee	47,1	52,9	3689
Bassin de vie	35,1	64,9	1916
Massif	79,9	20,1	6
PNR	32,0	68,0	45
Littoral	10,6	89,4	3
PNN	9,5	90,5	7

Rq : Ne sont considérés que les EPCI qui "croisent" effectivement ce zonage

Note de lecture : Parmi les EPCI qui "croisent" un PNN, seulement 9,5% sont entièrement inclus dans le PNN

En jaune : zonages statistiques / En blanc : zonages institutionnels

Note : 55% des cantons sont entièrement inclus dans un EPCI.

Source : Insee, DGCL, élaboration des auteurs

Ce tableau construit à partir de l'ensemble des EPCI français confirme les résultats issus de l'analyse détaillée des EPCI du Vaucluse.

A niveau de maillage équivalent, on note une différence en termes de corrélation spatiale entre les intercommunalités et le type de zonages. Il y a une plus grande similitude entre les délimitations intercommunales et les zonages institutionnels, qu'entre les délimitations intercommunales et les zonages fonctionnels. Par exemple, les taux d'EPCI entièrement inclus ou s'inscrivant dans les Pays et Arrondissements sont supérieurs aux taux constatés pour les zones d'emplois ou aires urbaines. Ainsi, 96,9% des EPCI respectent les limites des Pays et 85,8% celles des arrondissements. Ce taux passe à 82,5% pour les zones d'emplois et à seulement 27,2% pour les aires urbaines. A une échelle plus fine, nous pouvons constater que les intercommunalités se superposent « mieux » aux délimitations cantonales qu'aux bassins de vie de l'Insee par exemple (pourtant deux fois moins nombreux). 47,1% des EPCI s'inscrivent dans un canton (et 55% des cantons sont entièrement inclus dans un EPCI) alors qu'ils ne sont que 35% à s'intégrer dans un bassin de vie. Enfin, parmi les zonages institutionnels liés à des contraintes ou caractéristiques naturelles, les massifs jouent un rôle non négligeable sur la structuration de l'espace en intercommunalité. En revanche, moins d'un tiers des EPCI « croisant » un parc naturel régional s'inscrivent entièrement dans ce parc. Ces taux sont encore plus faibles si l'on considère les parcs nationaux et les zones littorales.

Mais ce que l'on retiendra avant tout, c'est que sur ce thème des logiques de formation des territoires intercommunaux, aucun critère systématique et évident ne semble identifiable.

Concernant les logiques fonctionnelles :

- On observe une déconnexion entre les logiques socio-économiques des territoires et la composition communale des EPCI. Les systèmes territoriaux que dessinent les flux ne semblent pas constituer un déterminant évident de la composition des intercommunalités. La carte des mobilités domicile-travail, ou bien encore la superposition entre les bassins de vie et EPCI illustrent cette déconnexion entre les territoires vécus par la population et les intercommunalités.

A propos des logiques institutionnelles et historiques :

- Là encore, les découpages historiques, du type cantons, ne sont pas non plus d'un ressort évident et systématique dans le Vaucluse et plus généralement en France. On a calculé sur l'ensemble du territoire national que 47,1% des EPCI s'inscrivent dans un canton (et 55% des cantons sont entièrement inclus dans un EPCI). Si ces taux sont certes plus importants que ceux obtenus sur les bassins de vie pourtant plus vastes (35%) ou encore si cette superposition « canton » / « EPCI » est plus prégnante dans le rural, force est de constater que les logiques historiques ne suffisent pas à déterminer les logiques de constitution des EPCI.

Au sujet des logiques géomorphologiques :

- La logique géographique – au sens géographie physique – n'est, là encore, qu'en partie pertinente (effet plateau, par exemple, mais pas ou peu d'effet « occupation des sols et type de cultures agricoles » par exemple). Cette logique ne détermine pas non plus l'ensemble des appariements communaux.

Parallèlement, les agents de l'Etat interviewés, les techniciens d'EPCI, les associations locales (comité de bassins d'emploi, agence de développement économique) insistent sur le rôle déterminant des jeux d'alliance politique et le clivage classique entre la droite et la gauche.

A l'issue de cette première étape, on serait tenté de condamner sans appel les intercommunalités sur au moins deux aspects :

- Le manque de pertinence socio-économique : l'intercommunalité ne rend pas lisible le territoire « fonctionnel » et ne semble pas pouvoir de ce fait contribuer à améliorer les « performances » territoriales en matière de développement économique, de politiques environnementales etc.

On serait même tenté de dire que ça aggrave probablement la situation en créant des blocs plus solides que les communes qui du coup seraient en opposition frontales et contribueraient paradoxalement à fragmenter encore plus qu'avant l'action publique territoriale.

- Il semblerait aussi que l'intercommunalité renforce la tendance « naturelle » des élus à fabriquer une espèce de « kriegspiel » géopolitique local. On peut avoir l'impression qu'on est dans des négociations diplomatiques infinies pour savoir qui va aller avec qui, et non pas pour quoi faire ?

En conclusion, la copie serait à revoir et la principale fonction du système politique territorial, serait de fabriquer du système politique territorial... mais...

Une certaine rationalité itérative

Deux remarques peuvent être formulées au sujet des travaux menés dans la section précédente.

La première est qu'ils se fondent implicitement sur une théorie du « bon gouvernement territorial » qui serait par essence fonctionnel. Ce qui implique qu'il y aurait un optimum possible, déterminé par les flux (ou les mobilités pour simplifier). Or, c'est évidemment impossible : raisonner uniquement sur ces flux pour tenter de déterminer le « bon niveau de gouvernement territorial » consisterait à fabriquer du local sans frontière, de fait ingouvernable.

La seconde tient au fait que ce jugement est temporellement statique dans la mesure où il ne tient pas compte des évolutions possibles. Or, ces niveaux d'institution n'étant pas figés, ils peuvent correspondre à des besoins et fonctions temporaires qui évoluent.

En y regardant d'un peu plus près, et en complétant cette première partie quantitative par une approche « ascendante », qui part de nos observations de terrain, il semble que cet objet institutionnel inédit apporte une lecture non dénuée de sens des territoires et de leurs fonctions dans un système politique et économique plus vaste.

Les EPCI : révélateurs de systèmes territoriaux à différentes échelles imbriquées ?

Sur la base des indicateurs statistiques, cartographiques et des premiers entretiens, on peut tenter de dresser une typologie des intercommunalités du Vaucluse. Cette typologie est complexe, multivariée (différentes dimensions), et pourrait, de ce fait, paraître peu satisfaisante.

EPCI Polarisé (bassin de vie)		EPCI non polarisé (opposition)		
Richesse fiscale concentrée dans la (les) commune(s) centre	Richesse fiscale répartie entre plusieurs communes	Socialement riche (périurbain club)	Fiscalement riches (périurbain charnière)	Socialement et fiscalement pauvres (rural)
COGA (Avignon) CC Pays d'Apt	COVE (Carpentras) Pays Vaison Ventoux	Portes du Luberon Luberon-Durance Pont St-Julien	Les Sorgues du Comtat (Monteux) Pays de Rhône et Ouvèze (Sorgues)	Pays de Sault Les terrasses du Ventoux (Mormoiron)

Cette typologie quelque peu « éclatée » et disparate donne en réalité une première lecture intéressante des territoires. On distingue :

- Les EPCI polarisés :

- i. « solidaires » ou polarisés par une commune socialement pauvre mais dotée en fiscalité - Apt et en partie Avignon (problématique des communes centres qui subissent une pression des communes périphériques).
 - ii. « bassin de vie » ou qui semblent faire système et dans lesquels les bases fiscales sont plutôt spatialement bien réparties.
- Les EPCI non polarisés, pouvant apparaître comme des EPCI d'opposition aux pôles urbains les plus proches :
 - i. Les EPCI « clubs de riches » - socialement « riches » - périurbain club
 - ii. Les EPCI fiscalement riches et positionnés entre deux, voire trois pôles urbains importants – périurbain charnière.
 - iii. Les EPCI « pauvres » et ruraux (géographie physique déterminante, identité marquée par cette géographie)

Cette typologie fait donc apparaître les espaces périurbains interstitiels, les « inter-territoires ». Elle consolide et confirme la persistance des espaces ruraux et de leur identité. Elle pose le problème de l'équilibre entre les pôles urbains, et entre les pôles urbains et leur proche périphérie...

L'apparente cacophonie intercommunale Vauclusienne se révèle finalement extrêmement instructive sous deux aspects très liés : les fonctions différenciées de ces territoires et leur place dans les systèmes territoriaux.

Reprenons ces différents types de territoires :

Le Rural

Ces territoires ont une identité et des contraintes liées à leur géographie physique (plateau de Sault dans le cas du Vaucluse). Certes les déplacements domicile-travail font bouger les frontières et la notion même de ruralité est régulièrement réinterrogée... La mixité sociale se renforce par apport de nouvelles populations. Les fonctions économiques de ces territoires se diversifient, passant de territoires agricoles, d'une tradition productive endogène à des fonctions résidentielles et récréatives (Talandier, 2007). Mais leur caractère rural demeure, dans la mesure où ses territoires ont des besoins spécifiques, notamment en raison de leur géomorphologie. Les besoins d'investissements publics dans ces espaces ne sont ni ceux des pôles urbains, ni ceux du périurbain : entretien de chemins ruraux dû à un habitat dispersé, gestion des déchets, poids des personnes âgées dépendantes, déneigement, entretien des paysages, attractivité touristique (Marielle Berriet-Sollicec ; Carl Gaigné ; Gabriel Lecat ; Virginie Piguet (2007))²⁸.

L'intercommunalité a permis à ces EPCI ruraux, a priori non viables et peu pertinents, de capter des dotations de l'Etat pour répondre, en partie, à ces besoins d'équipements ruraux. Ces territoires sont d'ailleurs souvent nés (plus qu'ailleurs) d'une logique cantonale, ou encore de la préexistence de syndicats à vocation rurale.

Les élus interrogés parlent d'ailleurs de « remise à niveau » de leurs territoires. Ils revendiquent une stratégie de similitude dans la mise en intercommunalité, une logique d'appariement ruralo-centrée plutôt qu'une simple logique d'opposition au pôle urbain. Le

²⁸ « Différenciation spatiale des dépenses communales en matière d'équipements publics », in *Economie Publique*.

comportement opportuniste est en réalité assis sur une certaine rationalité des choix. Selon eux, l'argent capté aurait été bien moindre s'ils avaient intégrés l'EPCI « urbain » voisin dès le départ. Derrière le jeu des étiquettes politiques, identifié par les représentants de l'Etat interviewés comme le premier facteur de ces regroupements communaux, apparaît le maintien d'une spécificité rurale.

Aujourd'hui, l'heure est aux regroupements intercommunaux et ces territoires n'ont plus le choix. Ils doivent fusionner avec l'EPCI urbain voisin pour des raisons d'incitation financière, mais aussi pour se positionner dans un système économique globalisé. « *Comment exister si l'on reste isolé et entre-nous ?* » Néanmoins, cette fusion les inquiète. Comment faire entendre les besoins spécifiques et relativement onéreux de 3000 habitants (CC du pays de Sault) dans une communauté d'agglomération qui pourrait compter jusqu'à 100 000 habitants (la COVE) ? Leur inquiétude est d'autant plus grande que de fortes incertitudes pèsent sur le conseil général qui leur apporte aujourd'hui un soutien non négligeable.

Leur monnaie d'échange dans ces négociations en cours (statut après fusion, fiscalité, représentation politique et élection des vice-présidents etc.) se cristallise autour des aménités paysagères et de leurs atouts touristiques (Mont Ventoux notamment). Après fusion avec les deux intercommunalités rurales étudiées, le Mont Ventoux serait alors entièrement inclus dans la nouvelle CA de Carpentras. L'élaboration du parc naturel régional du Ventoux est d'ailleurs en cours.

Le périurbain fiscalement riche (périurbain charnière)

Ces territoires sont très différents des précédents : il n'y a pas à proprement parler d'identité géographique remarquable, d'atouts paysagers particuliers... même si le cadre de vie reste un argument important dans leur stratégie de développement résidentiel. Leurs besoins et spécificités diffèrent également. Ces territoires subissent une forte pression démographique, de fortes pressions foncières. La population est plus jeune et extrêmement mobile (mobilités domicile-travail vers les pôles urbains). Ces territoires subissent la concurrence des pôles urbains voisins en matière d'évasion de flux de consommation.

Ces territoires constituent et se positionnent comme les zones « charnières » entre « la ville et la campagne » ; entre la métropole et l'arrière-pays. Ils bénéficient d'un potentiel fiscal important en raison de leur attractivité économique (ZAC, positionnement près des axes routiers etc.) et donc, jusque-là, de leur taxe professionnelle. Ils disposent également de réserves foncières leur permettant d'envisager une extension des zones d'activités et des infrastructures de transport.

Dans la période de fusion actuelle, les tractations sont intenses et ces EPCI deviennent des éléments clés, stratégiques de l'intercommunalité de demain. Ils sont parvenus selon les termes des acteurs interrogés « 1 – à exister ; 2 – à faire la démonstration que le dynamisme est chez nous ». Ces fusions et basculements d'un côté (Avignon) ou de l'autre (Carpentras) représentent certes un enjeu politique (basculement à gauche de la COVE), et financier (CET, disponibilités foncières). Mais ces fusions sont également révélatrices du positionnement des territoires dans des systèmes territoriaux « élastiques ».

Le périurbain socialement riche (périurbain club)

Ces territoires, souvent périurbains, s'inscrivent dans les logiques de clubs sociodémographiques (décrites notamment par Estèbe, Talandier, 2005²⁹). La logique de repli et similitude est cette fois argumentée sur la base d'une identité paysagère commune, un cadre de vie, un environnement qui constituent des ressources majeures pour ces territoires résidentiels et touristiques. Le modèle de développement semble d'ailleurs assumé et revendiqué, « *Nous avons un même modèle de développement, à savoir résidentiel et touristique* ». Les stratégies de développement ou politiques menées s'appuient sur ces ressorts économiques. On parlera de l'agriculture, comme facteur d'entretien des paysages, de l'artisanat et des petites activités productives comme un facteur d'attractivité touristique. Là encore, néanmoins, il semble que la logique de similitude et ce développement hyper spécialisé ne soient plus tenables. C'est une stratégie de première étape, une stratégie existentielle mais non fonctionnelle. Néanmoins, là encore, ces territoires ont affirmé leur spécificité. Non nécessairement identifiés dans le concert local ante-interco, ils sont devenus des territoires stratégiques (apports de bases fiscales résidentielles, renfort des atouts paysagers et touristiques).

Les bassins de vie

Ces intercommunalités ont un « air » de bassins de vie, dans la mesure où les déplacements des résidents en matière de consommation sont principalement centrés sur le pôle urbain contenu dans l'intercommunalité. Ces bassins de vie sont néanmoins plus ou moins « amputés » de leur périphérie. Ainsi, dans le cas du Vaucluse, la COGA n'a finalement qu'un périmètre relativement restreint (13 communes). La logique de formation sous-jacente est celle d'un territoire fonctionnel reposant sur l'interaction centre-périphérie proche. Au sein de ces intercommunalités, on a distingué les EPCI fiscalement polarisés, des EPCI à fiscalité diffuse.

On a pu constater qu' « *il y a trop d'interco, mais ces pastilles ne sont pas vides de sens* », selon les termes d'un représentant de l'Etat dans le Vaucluse. La question est à présent de savoir si ces types de territoires que donne à lire la mise en intercommunalité reposent sur des moteurs et des enjeux de développement différenciés.

Les modèles de développement des différents types d'EPCI

L'augmentation du temps libre, l'allongement de la durée de vie, les progrès technologiques, l'amélioration des niveaux de revenus des ménages... ont permis l'essor des mobilités et ont eu raison de la logique « un individu-un territoire ». C'est cette multi-appartenance territoriale qui explique, qu'aujourd'hui, la production et la consommation peuvent être déterminées par des lois géographiques et économiques différentes.

Cette déconnexion spatiale et temporelle de l'offre et de la demande a fait émerger un fait nouveau et sans précédent pour l'économie des territoires : le désajustement entre la création de richesse et l'amélioration des conditions de vie des populations. Ce désajustement entre croissance et développement au niveau local résulte de mécanismes de redistribution publique et privée entre les territoires. Ces flux de revenus constituent une ressource majeure et un levier d'action pour les territoires et leurs acteurs. Ces revenus, que l'on peut qualifier de *base*

²⁹ Philippe Estèbe, Magali Talandier. 2005. *La Carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'Intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, Acadie, rapport pour le ministère de l'Équipement.

résidentielle en référence aux travaux de Laurent Davezies³⁰, influent fortement sur le développement économique, social et démographique local.

Pour beaucoup, le développement économique local dépendrait quasi exclusivement de son système productif, qu'il repose sur des ressources génériques (coûts de transaction, niveau de qualification de la main-d'œuvre³¹) ou spécifiques (ressources territoriales, savoir-faire, systèmes de production localisés (SPL)...³²). L'un des enjeux majeurs du développement économique reposerait sur l'attractivité du territoire auprès des entreprises et sur la compétitivité de celles-ci dans un contexte de globalisation des échanges. Or, à partir des années 1980, on observe une concentration de la production dans les grandes agglomérations et leur proche périphérie. Ces métropoles permettent de limiter les coûts de transaction (grâce à la flexibilité du marché du travail, la présence d'une main-d'œuvre qualifiée, la proximité des fournisseurs, etc.) et favorisent la compétitivité et la réactivité des firmes. Le développement perçu à l'aune de ces processus de production génère de fortes incertitudes pour les territoires non métropolitains, isolés ou encore non dotés de systèmes productifs singuliers et réactifs.

Mais, tandis que la production se concentrait dans les métropoles, la population — et avec elle les revenus — ne cessaient de se déployer. La géographie de la croissance s'est ainsi peu à peu déconnectée de la géographie du développement. Certes, la richesse est bel et bien créée plus massivement en Île-de-France au début des années 2000 qu'au début des années 1980, mais cette richesse circule (Davezies, 2008)³³. Les dépenses des touristes, les salaires des navetteurs³⁴, les retraites, les traitements des fonctionnaires, les diverses allocations, prestations et minima sociaux sont autant de revenus qui alimentent les économies locales indépendamment de leur capacité productive.

Ainsi, le développement économique d'un territoire dépend de sa capacité à capter ces flux de revenus, tout autant qu'à créer de la richesse. Mais le processus de développement ne s'arrête pas là. En effet, ces revenus captés et créés doivent ensuite être dépensés localement pour générer des emplois, induire de nouveaux revenus, attirer de nouvelles populations etc. De la même façon qu'au jeu de captation des revenus, tous les territoires ne sont pas égaux, la propension à consommer localement varie d'un espace à l'autre. L'existence d'un tissu

³⁰ Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, éd. du Seuil, col. « La République des idées », 2008.

³¹ Voir à ce sujet les travaux des économistes et notamment ceux de Krugman, dernier prix Nobel en économie, fondateur de la Nouvelle économie géographique, mais aussi :

Pierre-Philippe Combes, Thierry Mayer, Jacques-François Thisse, « Économie géographique », *Économica*, 2006.

Pierre Veltz, « D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation. Quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises / territoires ? », *Revue Économique* n°4, juillet 1993, p. 671-684.

Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel*, PUF, 1996.

³² L'auteur renvoie à l'abondante littérature sur ces questions parmi laquelle on trouve les travaux de Pecqueur, de Lipietz et Benko, de Maillat et Camagni :

Denis Maillat et Roberto Camagni, « Milieux innovateurs. Théorie et Politiques », *Économica*.

Georges Benko, Alain Lipietz (éd.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF.

Georges Benko, Alain Lipietz, *La Richesse des régions*, PUF, col. « Économie en liberté », 2000.

Bernard Pecqueur, *Le développement local*, éd. La Découverte et Syros, 2^e éd., 2000.

Bernard Pecqueur, Jean-Benoît Zimmermann (dir.), *Économie de proximités*, éd. Lavoisier, col. « Hermès Science », 2004.

³³ *Op. cit.*

³⁴ Personne résidant dans un lieu différent de celui où elle travaille.

préexistant de commerces, de services, d'infrastructures publiques et privées constituent un atout à partir duquel peuvent se développer de nouvelles activités pour desservir la demande locale.

L'enjeu du développement est donc triple : créer de la richesse (économie ou base productive) ; capter des richesses (économie ou base résidentielle) mais également faire circuler ces richesses et maximiser la dépense de ces revenus localement (économie ou sphère présenteielle³⁵) ; ces trois éléments étant en interrelation étroite.

La théorie de la base (Sombart, 1916³⁶) constitue un cadre théorique pertinent et opérationnel pour analyser conjointement ces trois mécanismes (créer, capter, faire circuler).

Selon cette théorie, les économies territoriales se décomposent en deux secteurs : le secteur basique, qui capte les revenus à l'extérieur de la zone considérée, et le secteur domestique (ou sphère présenteielle selon les termes de l'Insee), qui produit les biens et services demandés localement. Véritable moteur de l'économie locale, le secteur basique induit, par un jeu de multiplicateur, des emplois et des revenus et assure le dynamisme économique et démographique des territoires. Davezies (2003a, 2003b³⁷) propose de distinguer quatre grandes familles de revenus basiques :

- la base productive privée ou exportatrice (revenus issus de la production et de la vente de biens et de services en dehors du territoire considéré) ;
- la base résidentielle (revenus captés par les territoires grâce à leurs *atouts* résidentiels : retraites, salaires des migrants-alternants, dépenses des touristes) ;
- la base publique (traitements des fonctionnaires versés par un agent extérieur : l'État) ;
- la base sanitaire et sociale (revenus de transferts et remboursements de soin de santé).

Au total, les revenus moteurs du développement sont liés à la fois à ce que ce territoire est capable de produire et d'exporter, mais aussi à ce qu'il est capable de capter, notamment en raison de son attractivité résidentielle et récréative. Le développement repose sur des avantages comparatifs productifs « classiques », mais également sur une offre territoriale résidentielle (aménités, cadres de vie, environnement...). L'enjeu est certes un enjeu de production, mais également un enjeu de population qui capte ou porte ces revenus extérieurs, mais qui les font également circuler. Les dernières estimations réalisées sur les bassins de vie en France métropolitaine (Talandier, 2007³⁸) ou encore sur les zones d'emploi françaises (Davezies, Talandier, 2010) soulignent la forte dépendance des économies locales vis-à-vis des revenus non productifs. En effet, en moyenne, les revenus résidentiels représentent près de la moitié des revenus basiques des bassins de vie français, ou encore des zones d'emploi en

³⁵ En référence aux données de l'Insee qui parle de sphère présenteielle pour qualifier les emplois localisés pour répondre à la demande locale.

³⁶ Wermer Sombart (1916), *Der moderne Kapitalisms*, Duncker & Humblot, Munich et Leipzig, Rééd. 1928.

³⁷ Laurent Davezies (2003 a), *Un essai de typologie des formes du développement territorial en France*. Rapport à l'Institut Caisse des Dépôts pour le Recherche et à la Caisse des Dépôts, Oeil-Créteil-Université Paris XII Créteil, polygraphié 57 pages + annexes.

Laurent Davezies (2003 b), *La diversité du développement local dans les villes françaises*, Rapport à la DATAR, Oeil-Créteil-Université Paris XII Créteil, polygraphié 60 pages + annexes.

³⁸ Magali Talandier (2007), *Un autre modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français*, Thèse de doctorat en Urbanisme, Politiques urbaines et Aménagement, soutenue publiquement à l'Institut d'urbanisme de Paris le 14 décembre 2007. Consultable en ligne :

<http://talandier.com/thesetalandier.pdf>

2006. Les revenus issus des activités exportatrices représentent près d'un quart des revenus captés à l'extérieur par les territoires, soit l'équivalent de l'ensemble des revenus de transfert. La base publique (traitements des fonctionnaires) représente autour de 10 % de ces revenus.

Mais, la question n'est pas d'opposer ou de devoir choisir entre une *économie productive, résidentielle ou présenteielle*, mais de comprendre que le fonctionnement des territoires repose sur ce triptyque, que l'équilibre entre ces trois mécanismes est facteur de dynamisme et, probablement, de développement durable.

Le calcul des revenus basiques pour les intercommunalités du Vaucluse, croisé avec notre typologie sur les logiques d'appariement, apporte un regard complémentaire sur les moteurs du développement économique de ces territoires et sur leur plus ou moins grande capacité à « faire système », à être « équilibré ».

Tableau I-3 : Répartition des revenus basiques pour les EPCI du Vaucluse, en 2006

EPCI	BASE PRODUCTIVE	BASE RESIDENTIELLE	Salaires des migrants-alternants	Retraites	Dépenses touristiques totales	TOTAL BASE PUBLIQUE	TOTAL BASE SOCIALE	TOTAL BASE	indicateur d'équilibre
CC du Pays de Sault	9,5	68,6	4,9	15,7	48,0	9,1	12,8	100,0	1,8
CC du Pays d'Apt	12,0	61,4	7,2	26,0	28,2	5,3	21,2	100,0	4,2
CC Pays Vaison Ventoux	11,5	64,0	9,9	24,9	29,2	4,7	19,8	100,0	3,6
CA du Grand Avignon	14,5	49,3	12,5	24,4	12,4	10,1	26,0	100,0	7,7
CC de Pont Saint Julien	11,0	73,0	12,7	20,4	40,0	2,0	14,1	100,0	2,1
CC de l'Enclave des Papes	14,6	52,6	13,0	26,2	13,4	5,1	27,8	100,0	7,7
CA Ventoux Comtat Venaissin	12,8	57,5	15,0	24,1	18,4	6,2	23,6	100,0	5,2
CC Provence Lubéron Durance	14,4	51,8	17,5	23,2	11,0	5,5	28,4	100,0	7,9
CC des Portes du Luberon	8,8	70,8	19,4	25,3	26,1	3,7	16,7	100,0	2,1
CC des Terrasses du Ventoux	10,1	69,8	22,5	20,4	26,9	3,3	16,7	100,0	2,4
CC Rhône-Lez-Provence	9,9	64,2	24,5	23,3	16,4	3,1	22,7	100,0	3,5
CC du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse	13,7	61,4	25,8	24,1	11,6	4,4	20,5	100,0	4,6
CC des Pays de Rhône et Ouvèze	14,8	59,7	29,2	21,8	8,7	2,3	23,2	100,0	5,8
CC Lubéron - Durance	8,7	71,1	29,6	20,9	20,7	4,4	15,7	100,0	1,9
CC du Coustellet	12,0	69,9	30,8	22,4	16,7	2,3	15,9	100,0	2,7
CC les Sorgues du Comtat	13,9	62,8	33,0	20,9	8,9	2,9	20,4	100,0	4,5
CC Aygues Ouvèze en Provence	13,3	66,0	34,0	22,9	9,2	2,4	18,3	100,0	3,7

Indicateur d'équilibre = base productive / base résidentielle * base sociale

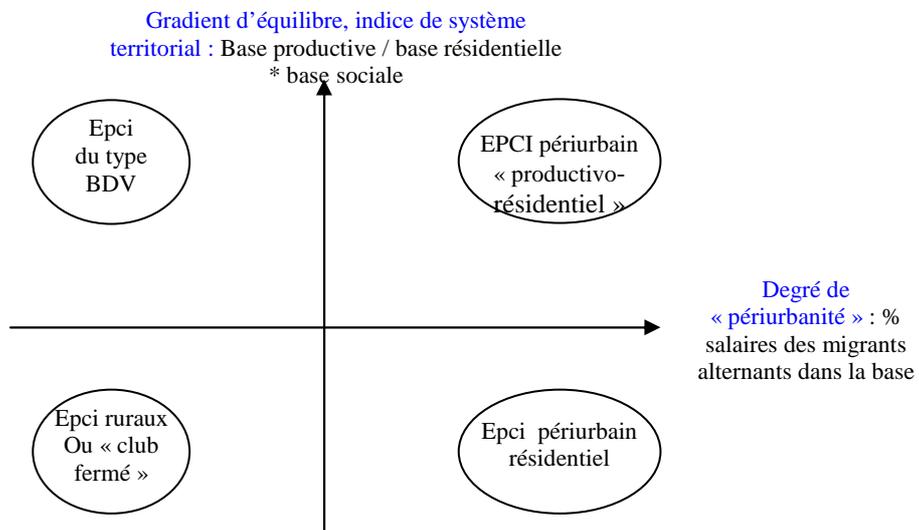
Source : Insee, DGI, Caf, ministère du Tourisme, calculs des auteurs

On peut lire, dans le tableau I-3, le poids des différentes bases des intercommunalités du Vaucluse : base productive, base résidentielle constituée du salaire des migrants-alternants, des retraites et des dépenses touristiques, base publique et base sociale.

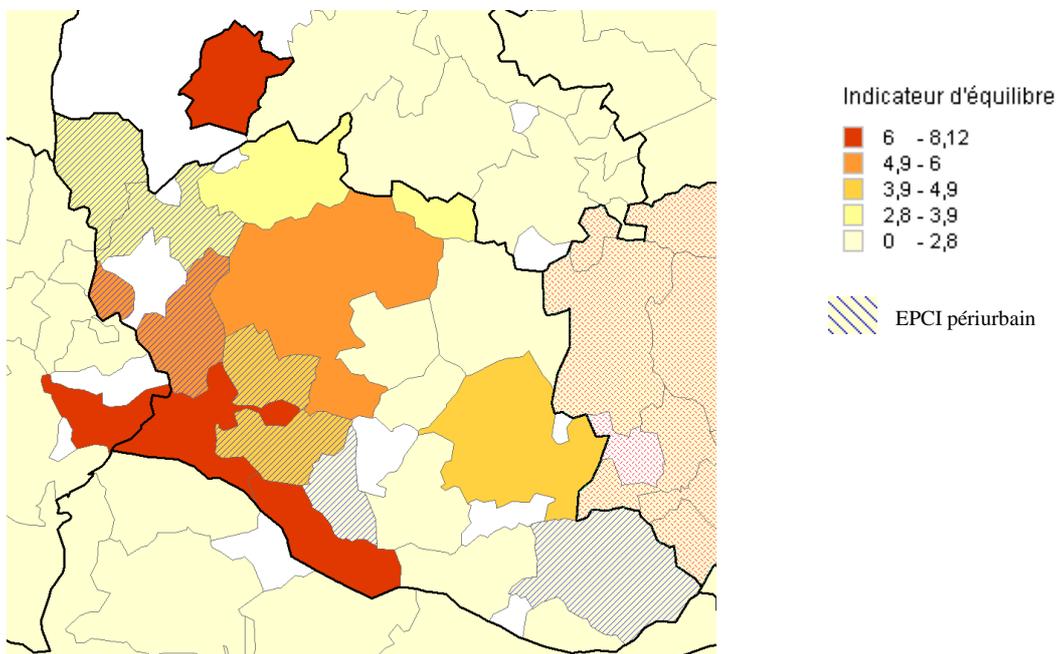
Un premier tri a été effectué sur la colonne « salaires des migrants-alternants » permettant d'isoler en bleu les intercommunalités périurbaines, dans lesquelles les salaires des navetteurs constituent la première source de revenu extérieur. Les autres EPCI (haut du tableau) représentent les EPCI du type bassin de vie à quatre exceptions près selon notre première typologie (cf. supra). Ces quatre exceptions (en orange dans le tableau) présentent des taux de base résidentielle plus élevés, ainsi que des taux de base productive et de base sociale plus faibles. Dit autrement, les EPCI du type bassin de vie présente une répartition plus équilibrée de leurs bases, qui se traduit par un rapport base productive sur base résidentielle plus important et une base sociale plus conséquente. Le calcul proposé comme indicateur d'équilibre (base productive / base résidentielle * base sociale) permet de distinguer les intercommunalités « bassins de vie » (en jaune), des EPCI ruraux et clubs résidentiels (en orange), au sein des intercommunalités non spécifiquement périurbaines.

On peut, à partir de cet exemple, envisager un cadre analytique qui croise logique d'appariement et moteurs ou enjeux de développement.

Graphique I-1 : Typologie des intercommunalités selon leurs moteurs économiques



Carte I-22 : Typologie des intercommunalités du Vaucluse selon leur « périurbanité » et leur indice de « système territorial » ou d'équilibre des bases



Indicateur de système territorial ou d'équilibre des bases : base productive / base résidentielle * base sociale
 EPCI périurbain : les salaires des migrants-alternants constituent la première source de revenus basiques

Source : élaboration des auteurs (d'après les revenus basiques calculés à partir de données Insee, Caf, DGI, ministère du Tourisme)

Le graphique I-1 permet de distinguer les intercommunalités périurbaines (EPCI d'opposition) pour lesquelles les salaires des migrants-alternants constituent la première source de revenu basique. On précise grâce à l'axe vertical leur potentiel productif et/ou résidentiel. Dans les territoires non périurbains, on distingue les intercommunalités du type bassin de vie équilibrés ou « faisant système », des EPCI « fermés » ou « clubs » unis par une logique de similitude résidentielle, de qualité paysagère, d'aménités (dont les EPCI ruraux).

On peut supposer que les EPCI du type bassin de vie équilibré ou faisant système sont les points d'ancrage, les référents, les cœurs des intercommunalités de demain. Les prochaines fusions sont à organiser autour d'eux. Les territoires périurbains à intégrer seraient d'autant plus stratégiques qu'ils seraient en position de « charnière » entre le pôle urbain et l'arrière-pays, que leur taux d'équilibre est élevé (présence d'activités productives due à leur localisation aux portes de l'agglomération). Les EPCI de repli, dans lesquels l'importance des bases résidentielles est dominée par le tourisme et les retraités peuvent, pour leur part, constituer un atout paysager et renforce l'offre territoriale résidentielle (les aménités) des EPCI « bassins de vie » après fusion.

Enfin, une dernière spécificité repérée dans notre typologie d'observation concerne le degré de polarisation des EPCI de type « bassin de vie ». On avait distingué les EPCI fiscalement polarisés des EPCI à base fiscale diffuse.

Tableau I-4 : Indicateurs de polarisation, d'équilibre et de périurbanisation des EPCI du Vaucluse, en 2006

EPCI	Indice de périurbanité	indicateur d'équilibre	indicateur de polarisation productive
CC Provence Lubéron Durance	17,5	7,9	79,3
CC de l'Enclave des Papes	13,0	7,7	43,9
CA du Grand Avignon	12,5	7,7	55,9
CA Ventoux Comtat Venaissin	15,0	5,2	25,4
CC du Pays d'Apt	7,2	4,2	53,3
CC Pays Vaison Ventoux	9,9	3,6	68,1
CC des Terrasses du Ventoux	22,5	2,4	67,1
CC de Pont Saint Julien	12,7	2,1	76,8
CC des Portes du Luberon	19,4	2,1	26,3
CC du Pays de Sault	4,9	1,8	83,6
CC des Pays de Rhône et Ouvèze	29,2	5,8	66,1
CC du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse	25,8	4,6	25,4
CC les Sorgues du Comtat	33,0	4,5	36,8
CC Aygues Ouvèze en Provence	34,0	3,7	50,0
CC Rhône-Lez-Provence	24,5	3,5	55,9
CC du Coustellet	30,8	2,7	58,8
CC Lubéron - Durance	29,6	1,9	85,7

Indice de périurbanité : % des salaires des migrants-alternants dans les revenus basiques

Indicateur d'équilibre : base productive/base résidentielle*base sociale

Indicateur de polarisation productive : base de TP communale max / base totale de TP*100

Source : DGF 2006, Insee, DGI, CAF, ministère du tourisme, calculs des auteurs

Le tableau I-14 intègre, en plus de deux indicateurs déjà cités (périurbanité et équilibre ou système), un indice de polarisation calculé à partir de la concentration des bases de TP dans les communes de chaque EPCI (soit le rapport entre la base de TP communale maximale / le

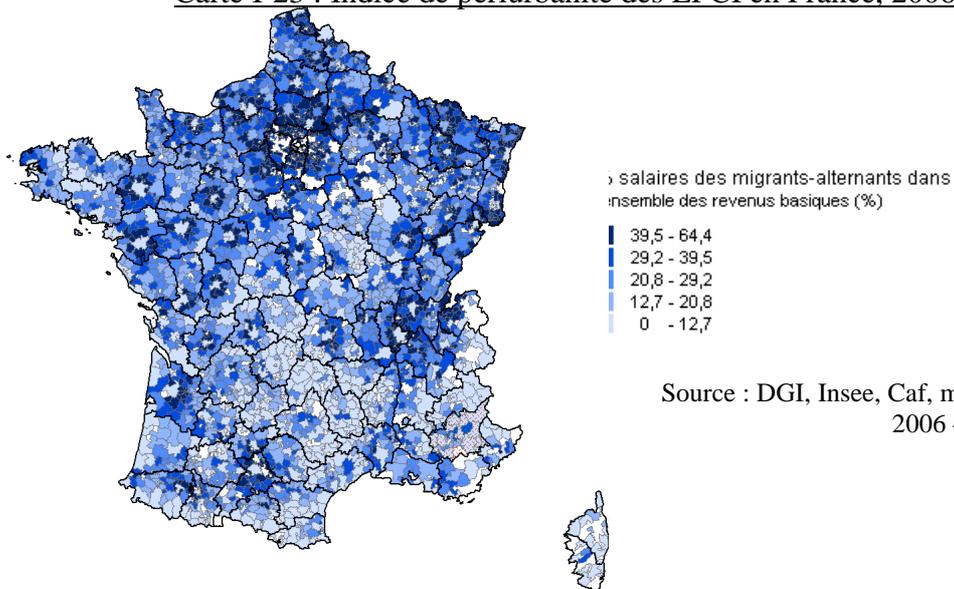
total des bases de TP de l'EPCI). Cet indice permet de repérer le taux de polarisation des activités productives au sein des EPCI.

A titre de première validation, nous avons testé ces indicateurs sur l'ensemble des EPCI français. La carte I-23 permet de repérer les territoires à forte « périurbanité » (ou EPCI dits d'opposition). Leur développement dépend en premier lieu d'une source extérieure de revenus, émanant des pôles urbains voisins.

Sur la carte I-24, nous voyons que l'indicateur de système territorial ou d'équilibre n'est pas uniquement lié à la taille de l'EPCI, même si assez logiquement plus un EPCI est étendu plus ses bases ont des chances d'être plus équilibrées. Les « métropoles » régionales apparaissent. On constate, par ailleurs, une importante concentration d'EPCI équilibrés dans les territoires de l'Ouest, ainsi que dans certaines zones du Nord-Est. Mais, nous remarquons également que quelques territoires ultra productifs (pour lesquels la base productive est la première source de revenu extérieur) - tel que l'EPCI d'Oyonnax - apparaissent parmi les bassins de vie « dits » équilibrés. En étudiant le Vaucluse, nous avons pu repérer et isoler les effets clubs de nature résidentielle, il convient de faire la même chose avec les territoires « déséquilibrés » en termes de base, mais cette fois au profit de la base productive. Ces territoires présentent un indice de système (ou rapport base productif/base résidentielle*base sociale) très élevé et surtout une base productive supérieure à la base résidentielle. Ces quelques EPCI ont ainsi été repérés et isolés pour construire la typologie proposée plus loin.

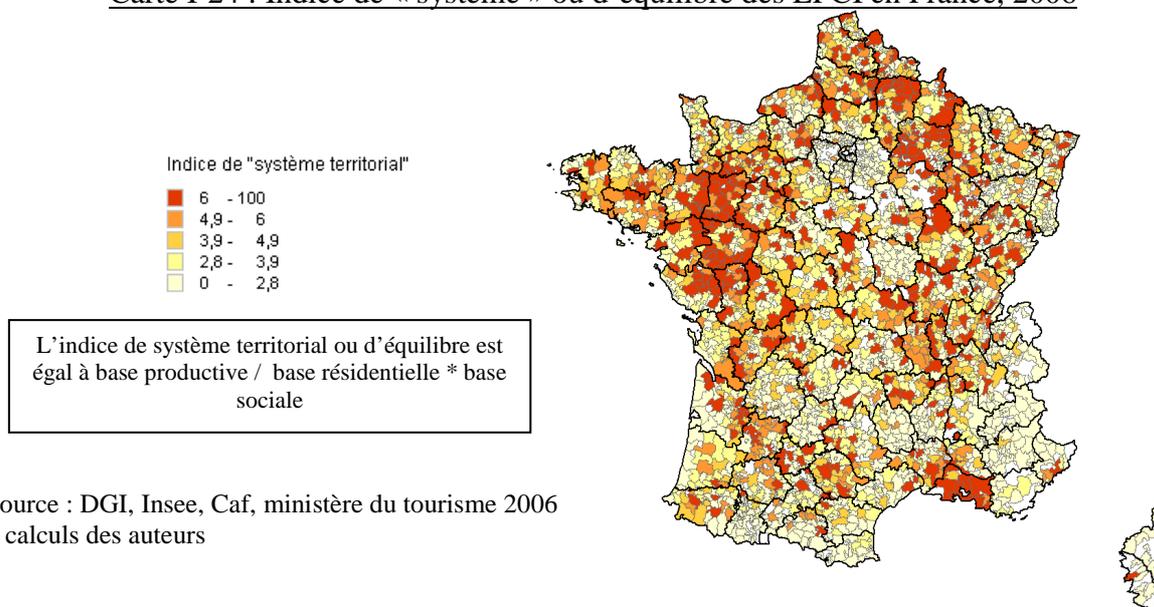
Enfin, la carte des polarisations productives est à détailler au cas par cas. Certains EPCI étant fortement polarisés, d'autres non dans l'ensemble des départements français.

Carte I-23 : Indice de périurbanité des EPCI en France, 2006



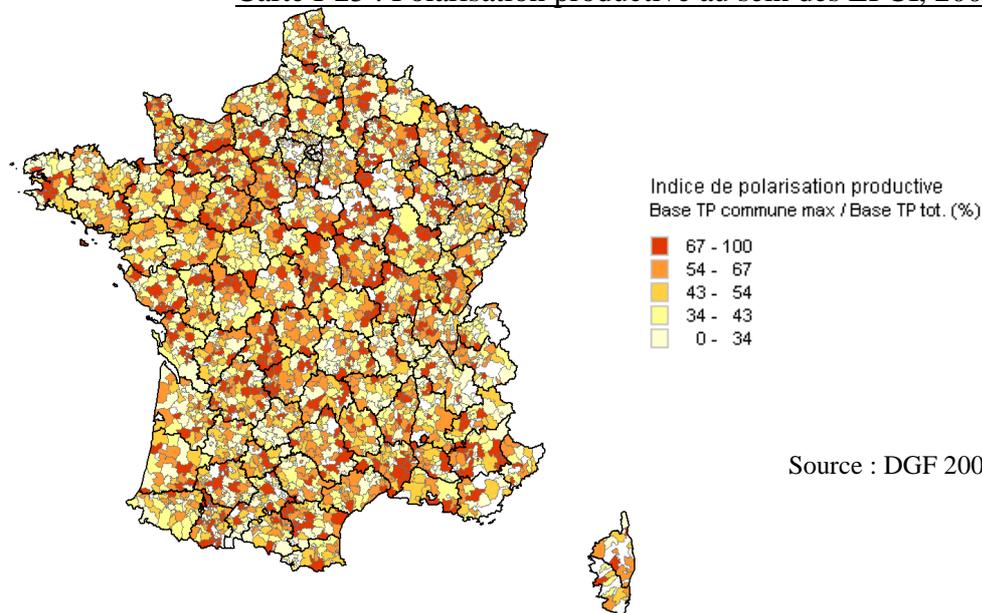
Source : DGI, Insee, Caf, ministère du tourisme 2006 – calculs des auteurs

Carte I-24 : Indice de « système » ou d'équilibre des EPCI en France, 2006



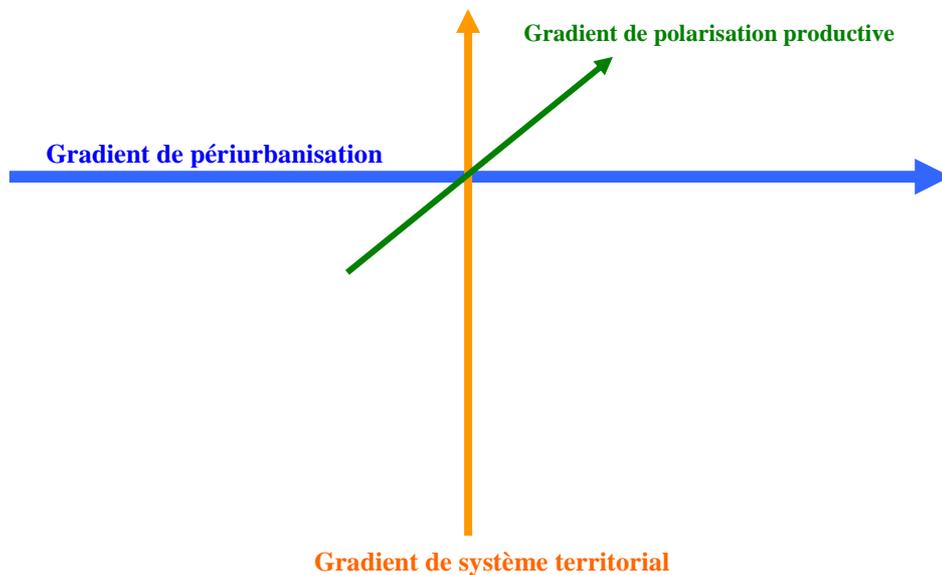
Source : DGI, Insee, Caf, ministère du tourisme 2006 – calculs des auteurs

Carte I-25 : Polarisation productive au sein des EPCI, 2006



Source : DGF 2006 – calculs des auteurs

Graphique I-3 : Proposition d'un indicateur tridimensionnel pour l'analyse des intercommunalités



Source : Elaboration des auteurs

Ces premiers résultats laissent penser qu'un indicateur tridimensionnel pourrait être pertinent et inversement que la cacophonie intercommunale apparente fait sens. Cet indicateur relierait donc des critères de « périurbanité », de « système territorial » et de « polarisation productive ».

L'axe horizontal permet de mesurer le degré de « périurbanité » des EPCI, et de distinguer ainsi aux extrêmes les EPCI périurbaines des EPCI non périurbaines.

L'axe vertical mesure le degré d'équilibre des intercommunalités. Concernant les territoires non périurbains, cet indicateur permet d'isoler les EPCI pour lesquels le développement repose sur un équilibre des bases économiques, qui seraient – selon notre hypothèse – des EPCI de type bassins de vie. Ces EPCI seraient les « essieux » de l'intercommunalité présente et future. Les EPCI non périurbains et non « équilibrés » (ou spécialisés) constitueraient les clubs résidentiels (ou productifs) fermés, les EPCI ruraux également.

Pour les EPCI périurbains, cet axe vertical permettrait de distinguer les EPCI charnières et stratégiques du point de vue économique (potentiel productif). Situés aux portes des agglomérations, ils présentent un taux d'équilibre (ou rapport base productive/base résidentielle) supérieur aux EPCI périurbains de type « clubs résidentiels ».

Enfin, le troisième axe nous permet de préciser si les EPCI de type bassin de vie présentent une forte polarisation ou non des activités productives (susceptibles de révéler des effets de concentration, l'existence de pôle productif pouvant influencer également sur la gouvernance et le leadership local).

Sur cette base, nous avons réalisé un premier travail typologique des EPCI français. Ce premier essai de typologie³⁹ de la « fabrique » des territoires par l'intercommunalité est à caractère exploratoire (carte I-26). Des travaux complémentaires seraient nécessaires pour affiner ces résultats, mais également pour préciser les « performances » socio-économiques de ces différents types d'EPCI, le contenu des actions et politiques menées, les spécificités en matière de gouvernance locale...

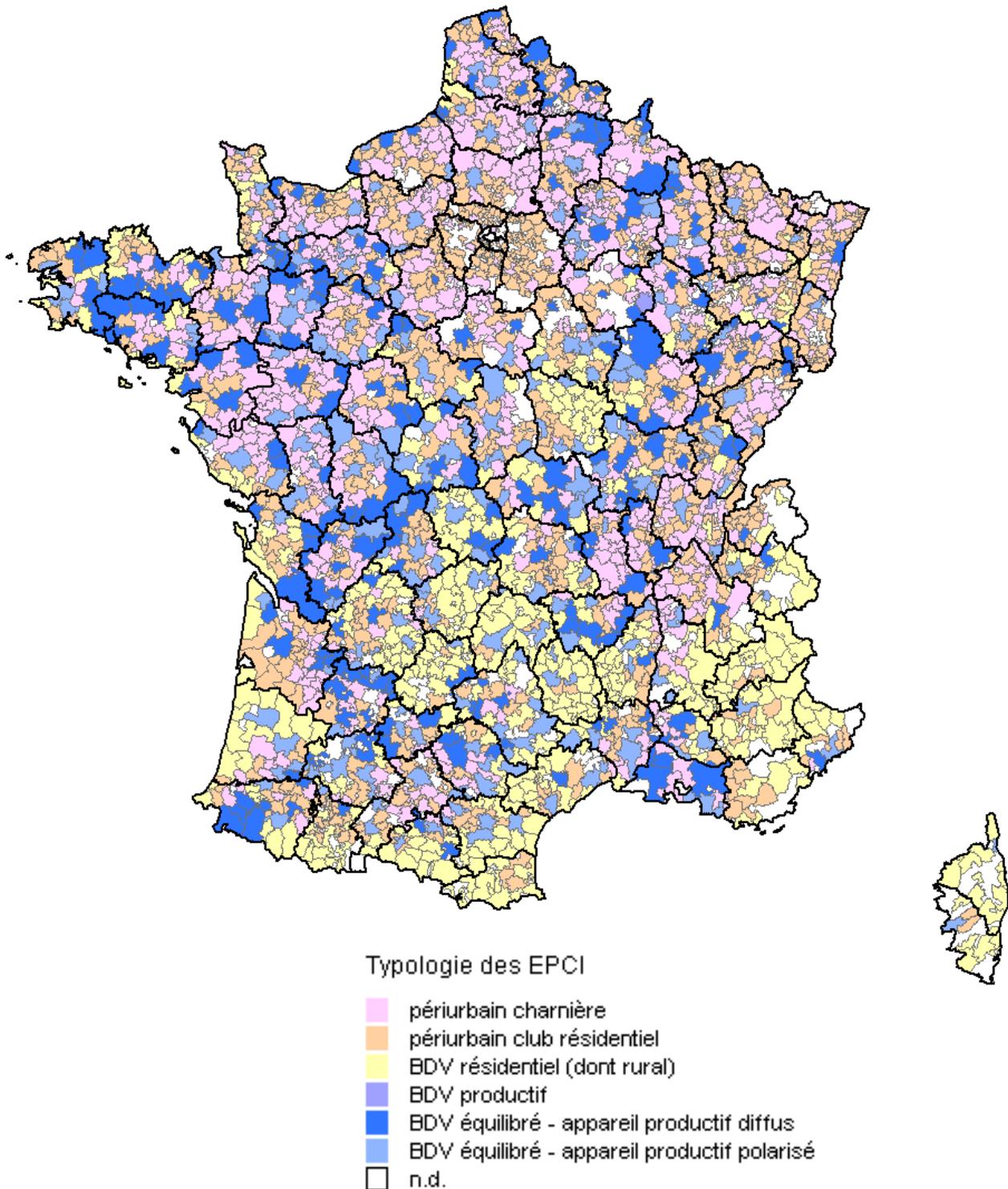
Néanmoins, la carte I-26 nous permet déjà de distinguer les EPCI de type bassin de vie équilibré (dans lesquels l'appareil productif est plus ou moins polarisé) qui constitueraient les « noyaux » durs ou pivots des évolutions intercommunales. Selon leur taille, c'est autour de ces EPCI que se jouent et se joueront les enjeux métropolitains. Pour le Vaucluse, on retrouve sur la carte I-26 les EPCI d'Avignon, de Carpentras et de Cavaillon.

Les EPCI de type bassin de vie résidentiel ou productif sont plus fragiles. Leur développement est fortement dépendant d'un « type » d'économie. Ils ne « font pas réellement système ». Ce sont de petits bassins de vie économiquement spécialisés (c'est le cas du pays Vaison Ventoux dans le Vaucluse), voire des clubs résidentiels de nature plus rurale que périurbaine (Pays de Sault par exemple). Pour ces derniers, le maintien en l'état paraît compromis dans le contexte actuel de regroupement intercommunal.

En périphérie de ces EPCI « bassins de vie », apparaissent les EPCI périurbains d'opposition. On distingue deux types de périurbain : le périurbain dit « charnière », ou à potentiel productivo-résidentiel et le périurbain résidentiel du type « club ». Les deux ont vocation à intégrer les EPCI « bassin de vie », pouvant, de ce fait, infléchir les enjeux de développement de ces futures intercommunalités (vocation métropolitaine ou EPCI bassins de vie de services par exemple) (cf. partie 3).

³⁹ Typologie construite par segmentation.

Carte I-26 : Typologie des EPCI...
selon leur nature (périurbain, bassin de vie, rural) ; leur capacité à « faire système » (équilibré ou non : résidentiel / productif) ; leur degré de polarisation de l'appareil productif (pour les BDV équilibrés) - 2006



Source : Elaboration des auteurs à partir du calcul des revenus basiques (données utilisées : Insee, DGI, CAF, ministère du tourisme) et des données DGF

Conclusion de la première partie

Aujourd'hui, l'intercommunalité vit une deuxième phase clé de son existence, les discussions autour de la création des métropoles et les injonctions en matière de cohérence intercommunale accélèrent le jeu des fusions, négociations, nouveaux appariements. Or, l'enjeu de cette deuxième phase diffère, encore une fois, d'un territoire à l'autre :

- Avignon doit absolument exister dans l'arc méditerranéen... quelque part entre Marseille – Aix – Nîmes et Montpellier. La CA actuelle ne permet pas à Avignon de revendiquer un statut de métropole régionale. Les projets ou desseins qui circulent portent sur une communauté urbaine qui pourrait intégrer évidemment les EPCI périurbains « charnières », mais aussi les pôles urbains voisins comme Cavaillon et L'Isle-sur-la-Sorgue.
- Alors qu'Avignon essaie d'exister dans le système métropolitain mondial, Carpentras doit maintenir son statut de pôle économique local (intercommunalité de services...) Son extension et son dynamisme dépend de sa fusion avec les Sorgues du Comtat, et de façon peut-être moins marquée économiquement mais importante du point de vue de l'image, de sa fusion avec le rural.
- Le rural et le périurbain qui étaient dans une posture (plus ou moins volontaire et affichée) d'opposition aux pôles urbains sont aujourd'hui obligés de tenir compte de ces changements d'échelle, avec :
 - i. D'une part, le rural dispose de peu d'arguments fiscaux pour négocier et craint d'être pénalisé par cette fusion néanmoins ressentie comme inévitable ;
 - ii. D'autre part le périurbain dont le rôle est majeur pour la suite de l'histoire intercommunale et économique des territoires et qui dispose de moyens de transaction importants (richesse fiscale, dynamisme des bases d'imposition, ressource de main d'œuvre, ressource foncière...).

A travers l'étude de ces quelques cas, on se rend compte de l'une des vertus de l'intercommunalité disons « première génération » ou au stade actuel de son histoire. L'intercommunalité a permis aux territoires de s'identifier et de se situer dans un système économique territorial hiérarchisé. La constitution d'EPCI a priori d'opposition, souvent critiqués, a offert une légitimité à des territoires spécifiques, marginalisés en quête soit de nouvelle reconnaissance (le périurbain), soit de maintien (le rural). L'intercommunalité leur a permis d'exister dans le jeu politique et économique local, d'affirmer leur spécificité, de capter des ressources pour arriver, aujourd'hui, un peu mieux « armés » pour passer à une autre étape de l'intercommunalité et intégrer des espaces plus grands (cf. partie 3).

Les découpages actuels seraient donc le fruit d'un compromis instable et mouvant, d'une rationalité relative et itérative des acteurs consistant à arbitrer entre les coûts et avantages retirés des possibles appariements. Ces stratégies reposent sur :

- un sentiment identitaire qui est plus ou moins ancré selon les espaces ;
- une volonté d'exister dans le concert politique et économique aux différentes échelles imbriquées ;
- la recherche d'un territoire gouvernable ;

- la prise en compte des flux transterritoriaux dans les politiques territoriales.

Par ailleurs, ce moment d'identification n'est pas figé dans l'histoire et l'on assiste actuellement à un bouleversement de cet équilibre apparent. Le glissement qui se dessine, dans le cas du Vaucluse, donne à terme une lecture a priori très dichotomique de l'économie territoriale ; une lecture articulée entre croissance (métropolisation / échelle mondialisée) et développement (enjeux locaux, économie de services à la personne etc.). Mais, là encore n'est-ce pas une vision quelque peu réductrice et finalement peu confiante à l'encontre des élus ?

Deuxième partie

De la compétence à l'action : peut-on parler de politiques intercommunales dans le Vaucluse ?

L'approche de l'action des communautés se fait en trois temps :

- Un premier temps qui tente d'objectiver le panier de compétences dont disposent les communautés de communes et d'agglomération et qui cherche à donner à voir la combinaison entre le pouvoir d'agir et la capacité d'agir.
- Un deuxième temps qui s'appuie sur cette analyse des compétences pour cerner les styles ou les types de fonctionnement intercommunal et en déduire la solidité des groupements.
- Un troisième temps qui met à jour une structure sous-jacente, qui assure le fonctionnement ordinaire du système territorial.

Evaluer les politiques intercommunales

Il existe encore, au premier juillet 2010, près de 80 organismes de coopération intercommunale dans le Vaucluse, dont 17 sont des groupements à fiscalités propre, communautés de communes ou communautés d'agglomération.

La question principale qui guide l'approche est celle de la « valeur ajoutée » des intercommunalités, par rapport à une action communale isolée ou une action syndicale plus classique.

C'est le fil directeur de cette étude : les groupements de type communautaires ne font pas la même chose que les communes et donc ne doivent pas être jugés à l'aune de ce que les communes « font ». Il est cependant délicat de cerner ce que « font » exactement les groupements communautaires à fiscalité propre.

En effet, plusieurs problèmes méthodologiques se posent :

- Un même intitulé de compétence délégué peut recouvrir, d'un groupement à l'autre, des contenus effectifs de politique publique très différents, ainsi qu'on le constate aussi à l'échelon communal. Par exemple, les actions culturelles et socioculturelles peuvent aussi bien recouvrir l'animation de centres aérés que la tenue d'un festival d'ampleur nationale ou internationale ; les actions « sociales » peuvent aller du portage de repas à domicile (degré zéro) à des politiques d'assistance et de secours dans ce qui s'apparente dans certains cas à des centres intercommunaux d'action sociale.
- D'autre part, d'un groupement à l'autre, le pacte communautaire (la définition de l'intérêt communautaire) peut conduire à des fonctions très différentes du groupement : il peut être maître d'ouvrage sur tout ou partie de la compétence, co-financier, prestataires des communes sur une dimension particulière de l'action (par exemple le droit de préemption urbaine).

Pour juger de l'effectivité de l'exercice de la compétence, l'apprenti évaluateur doit conjuguer deux critères : le critère de l'intensité de la compétence exercée, et le critère de la consistance de la fonction exercée par le groupement dans le champ que délimite l'intérêt communautaire.

- Le critère de la consistance de la fonction exercée se déduit du nombre de compétences associées qui se trouvent dans le portefeuille du groupement, au regard de toutes les compétences possibles dans le domaine considéré.

$$\text{Indice de consistance} = \frac{\text{total des compétences exercées dans le champ}}{\text{total des compétences possibles pour ce champ}}$$

- Le critère de l'intensité qui se déduit du rapport entre la consistance du domaine considéré (nombre de compétences exercées) et nombre total de compétences exercées.

$$\text{Indice d'intensité} = \frac{\text{total des compétences exercées dans le champ}}{\text{total des compétences exercées par l'EPCI}}$$

Dans les deux cas, il s'agit de proxys, en l'absence d'une étude fine des budgets intercommunaux. La consistance décrit le poids de l'EPCI dans le champ considéré, l'intensité décrit le poids du champ dans l'ensemble des activités de l'EPCI.

Les deux indices varient de 0 à 1. Pour l'indice de consistance, 0 signifie que l'EPCI n'exerce aucune des compétences possibles du champ ; 1 signifie que l'EPCI exerce toutes les compétences possibles. Pour l'indice d'intensité, 0 signifie que le champ considéré n'a aucun poids dans la totalité des compétences de l'EPCI (il n'exerce aucune compétence dans le champ considéré) et 1 signifie que l'EPCI n'exerce de compétences que dans ce champ (quel que soit par ailleurs la valeur de l'indice de consistance). En pratique, la valeur 0 des deux indices coïncide ; en revanche, les autres valeurs ne donnent pas la même information. Un EPCI peut avoir 1 en consistance et 0,5 en intensité : il exerce toutes les compétences dans un champ donné, et ces compétences représentent la moitié du total des compétences exercé par l'EPCI, tous champs confondus.

Par construction, on considère qu'un indice de consistance supérieur à 0,5 est « élevé », car il signifie que l'EPCI exerce au moins la moitié des compétences possibles dans le champ ; on considère qu'un indice d'intensité supérieur à 0,3 est « élevé », car il signifie que le champ « pèse » au moins le tiers du total des compétences exercées par l'EPCI.

Ces indices permettent deux traitements :

- Un traitement pour chaque champ, permettant d'approcher le degré d'implication des EPCI dans la mise en œuvre de politiques publiques⁴⁰.
- Un traitement par EPCI, permettant de caractériser des profils « en actes ».

Les limites de cette approche résident évidemment dans ceci que les compétences ne sont pas pondérées par un critère budgétaire. On raisonne comme si toutes les compétences se valaient en termes financier, ce qui est évidemment faux. Ainsi, l'indice ne permet-il pas de décrire ce

⁴⁰ On emploie le verbe « approcher », car l'existence de la compétence est un indice d'une politique publique possible. Il n'en est en aucun cas la preuve.

qu'effectivement réalisent les intercommunalités, mais ce qu'elles peuvent faire au double sens du pouvoir et de la capacité.

Le pouvoir d'agir se déduit de la combinaison des compétences déléguées à l'intérieur de chaque famille de compétence : plus le nombre de compétences associées est élevé, plus le pouvoir d'agir de l'EPCI est réputé élevé. La capacité d'agir se déduit du degré d'intensité des familles de compétences : plus l'intensité est élevée (et donc les compétences concentrées dans quelques domaines), plus la capacité effective d'agir sera réputée forte ; plus l'intensité est faible (plus les compétences sont dispersées dans un éventail large de champs), moins la capacité à agir est réputée forte.

Les vérifications empiriques, permises par les entretiens, confirment la robustesse (et la rusticité) de ces indices. Ils sont informés par la liste des compétences au 1^{er} juillet 2010, fournie par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur.

5 champs principaux

L'analyse des compétences déclarées fait apparaître 5 champs qui constituent 90% des compétences exercées par les groupements.

Pour simplifier, on intitule ces champs de manière non juridiques :

- Le champ des services aux personnes (activités sociales, sportives, culturelles, périscolaires, etc.)
- Le champ du logement
- Le champ du développement économique
- Le champ de l'environnement (eau, déchets, air, bruit, assainissement)
- Le champ de l'aménagement et de l'urbanisme.

Ces champs n'épuisent pas toutes les compétences exercées par les EPCI. Un paragraphe « balai » sera consacré à des compétences spécifiques, hors de ces champs principaux.

Les compétences liées aux services aux personnes

	CC des Pays de Rhône et Ouvèze	CC Portes du Lubéron	CC Rhône-lez-Provence	CC Coustellet	CC Luberon-Durance CC d'Aygues-Ouvèze en Provence	CC de l'Enclave des Papes	CC du Pont Julien	CC des Terrasses du Ventoux	CA du Grand Avignon (COGA)	CC du Pays de Sault	CC du Pays des Sorgues et des Monts du Vaucluse	CC des Sorgues du Comtat CA Ventoux Comtat Venaisin (COVE)	CC Pays Vaison Ventoux (COPAVO)	CC Porvence Luberon Durance	CC du Pays d'Apt
Activités culturelles ou socioculturelles	1	1			1			1				1	1	1	
Activités péri scolaires	1	1			1			1		1		1	1	1	
Activités sociales	1	1			1		1	1		1		1	1	1	1
Activités sportives	1	1			1			1		1		1	1	1	
Consistance	3	3	0	0	4	0	0	2	0	2	0	3	4	4	1
Intensité	0,8	0,8	0	0	0,4	0	0	0,3	0,5	0	0,8	1	1	1	0,3
	0,2	0,3	0	0	0,4	0	0	0,1	0,3	0	0,2	0	0,1	0,2	0

Source DGCL

Les activités sportives, culturelles, sociales, périscolaires sont une affaire avant tout rurale. Dans les communautés qui bénéficient de la présence d'une ville centre importante ou relativement (Avignon, Cavaillon, Apt), elles sont soit inexistantes, soit peu développées. La

COVE (communauté de Carpentras), fait exception : elle dessert un vaste espace rural et la mise à niveau en matière de services à la personne fait partie du pacte fondateur de l'intercommunalité, dans la mesure où elle n'a pas de dotation de solidarité communautaire. Ces catégories de services recouvrent une très grande diversité de prestations, depuis la garde d'enfants (gardes collectives ou assistantes maternelles) jusqu'au portage de repas à domicile pour les personnes âgées, en passant par le financement d'activités ludiques, sportives, de « sorties », de « visites », etc.

Ces services coûtent cher, particulièrement dans les espaces démographiquement dynamiques, car leur coût croît de manière plus ou moins proportionnelle à la population (hors les frais fixes évidemment). Ce sont essentiellement des activités de main d'œuvre. Certaines d'entre elles sont saisonnières (pendant les vacances par exemple) et fonctionnent avec du personnel temporaire ; d'autres sont permanentes (garde d'enfant) et peuvent représenter un coût constant pour l'intercommunalité, même si elle reçoit des subventions du Conseil général et de la Caisse d'allocations familiales.

On peut donc comprendre que dans des territoires déjà bien dotés et relativement dynamiques d'un point de vue démographique, les responsables de l'intercommunalité hésitent à se lancer dans ce type de prestation. Il ne faut cependant pas en négliger la portée : le principe de « *l'harmonisation des services par le haut* » (maire de Monteux) peut constituer un ciment communautaire ; la présence de services témoigne d'une volonté d'intégration communautaire et de visibilité de l'institution intercommunale pour les habitants ; en effet, la prise de ce type de compétence implique un certain rapport au public (usagers, habitants, citoyens) dont les autres intercommunalités ne bénéficient (?) pas.

Il est cependant frappant de constater que si l'indice d'intensité est presque partout faible, l'indice de consistance, est élevé pour les groupements qui ont fait le choix des services aux personnes. Tout se passe comme si lorsque l'on commençait à s'intéresser aux services aux personnes, on ne pouvait pas cibler une catégorie particulière : les jeunes, les sportifs, les personnes en situation précaire ou (mais cela n'apparaît pas dans la nomenclature), les personnes âgées. C'est peut-être la raison pour laquelle ce champ n'est pas systématiquement investi : il constitue sans doute une forme de « piège », dès lors que l'on ne peut pas cibler et catégoriser ses prestations. Dans certaines communautés cependant, l'indice d'intensité montre que les groupements sont plutôt, voire fortement spécialisés sur les services aux personnes : dans trois communautés de communes, le poids de ce domaine dépasse les 30% des compétences exercées par le groupement, et atteint 40% pour la communauté de communes Lubéron-Durance. Ce poids important des services aux personnes dans des petites communautés rurales ou périurbaines s'explique de deux façons : d'une part, parce que ces communautés n'exercent effectivement que peu de compétences « lourdes » (habitat, aménagement, environnement) ; d'autre part parce que, dans leur cas, les services aux personnes constituent le témoignage tangible de l'existence de la communauté aux yeux des élus et des habitants.

Dans l'ensemble, ce champ est faiblement investi par les acteurs de l'intercommunalité vaclusienne, alors même que les mobilités résidentielles et quotidienne, l'existence d'un nombre important d'enfants et de personnes âgées dans un contexte où les communes sont relativement petites, justifierait sans doute un investissement « subsidiaire » des intercommunalités.

Les compétences liées aux politiques du logement

	CC des Pays de Rhône et Ouvèze	CC Portes du Lubéron	CC Rhône-lez-Provence	CC Coustellet	CC Luberon-Durance	CC d'Aygues-Ouvèze en Provence	CC de l'Enclave des Papes	CC du Pont Julien	CC des Terrasses du Ventoux	CA du Grand Avignon (COGA)	CC du Pays de Sault	CC du Pays des Sorgues et des Monts du Vaucluse	CC des Sorgues du Comtat	CA Ventoux Comtat Venasslin (COVE)	CC Pays Vaison Ventoux (COPAVO)	CC Porvence Luberon Durance	CC du Pays d'Apt
Logement personnes défavorisées										1				1			
PLH							1			1	1		1		1		1
Politique du logement non social														1			
Rénovation urbaine (ANRU)										1							
Politique du logement social		1								1				1	1		
Aires d'accueil gens du voyage														1	1	1	1
OPAH													1		1		
Droit de préemption urbaine	1							1	0	4	1	0	2	5	4	1	2
Consistance	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0,1	0	0,5	0,1	0	0,3	0,6	0,5	0,1	0,3
Intensité	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0,1	0	0,1	0,1	0	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

Source : DGCL

Les politiques du logement s'inscrivent dans l'action des communautés d'abord sous l'angle de la réalisation de programmes locaux de l'habitat : 7 groupement sur 17 ont pris cette compétence. Dans la pratique, il n'est pas certain qu'un même intitulé recouvre des démarches comparables : le PLH du Grand Avignon ou de la COVE (Carpentras) n'a sans doute pas grand chose à voir avec celui du pays de Sault, ou même de celui de la CC du Pays d'Apt qui sert d'abord, selon l'un des élus « à distribuer de l'argent aux communes ».

Cependant l'indice d'intensité est très faible et n'atteint ou ne dépasse 0,2 (soit 20% du total des compétences exercées par l'EPCI) que dans quelques groupements : CC des Sorgues du Comtat, COVE et CC du Pays Vaison-Ventoux. Et, à l'intérieur des groupements exerçant d'une manière ou d'une autre des compétences dans le champ de l'habitat, seuls trois groupements atteignent ou dépassent la moitié des compétences « disponibles ».

Rares en effet sont les communautés qui tentent un regroupement « vertical » de compétences pour se donner les moyens d'une politique de l'habitat. La plupart du temps, les quelques compétences dont disposent les groupements dans le champ de l'habitat sont (hormis les PLH) des compétences ciblées : habitat social, aires de stationnement des gens du voyage, rénovation urbaine pour le grand Avignon, etc. Tout se passe comme si on confiait aux intercommunalités les questions spécifiques et délicates, de façon à soulager les communes de ce problème. Pour autant, confier les « choses qui fâchent » à l'intercommunalité ne les résout pas : il faut bien les localiser —mais on peut imaginer que le bureau communautaire, composé des maires, compte sur la capacité d'accueil de la ville centre. D'ailleurs, seule la CC des pays du Rhône et de l'Ouvèze (qui n'a pas formellement de compétence habitat) dispose du droit de préemption urbaine pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat. Cette clause apparemment marginale est néanmoins susceptible de conférer à la communauté une capacité d'action non négligeable, pour autant qu'elle s'accompagne d'une stratégie affirmée.

Le cas de la COVE est à part : Si l'on excepte le droit de préemption urbaine, la CA dispose d'une palette élargie de compétences dans le champ du logement. Cette compétence s'est renforcée avec le temps (la CA a été précédée par un district, d'où une expérience antérieure

de l'intercommunalité) et correspond à un projet stratégique : équilibre emploi/habitat, polycentrisme relatif entre Carpentras et les villages, maintien ou retour des « jeunes » dans le territoire. Il est en particulier intéressant que la COVE soit la seule intercommunalité à avoir inscrit, au titre des compétences du groupement « les politiques du logement non social », signifiant ainsi la volonté de pouvoir agir sur l'ensemble des segments du marché et de ne pas rester cantonné aux secteurs spécifiques (logement social, défavorisés, gens du voyage).

Ici encore, on peut penser que le faible investissement en matière d'habitat est lié à une double contrainte. La contrainte financière d'une part, dans des intercommunalités dont les bases fiscales ne sont pas extrêmement larges ; mais surtout, d'autre part, la contrainte politique : les communes ne souhaitent pas, la plupart des interlocuteurs le déclarent, se voir d'une manière ou d'une autre, dessaisies de cette prérogative. Il serait intéressant, dans ce contexte, de comprendre l'utilité des PLH. S'il ne s'agit pas de collections de vœux pieux destinés à faire plaisir à l'Etat, au Conseil général et à la Région, ils peuvent sans doute servir d'apprentissage de l'intérêt d'une politique communautaire de l'habitat.

L'exemple de la COVE montre cependant que l'émergence d'une politique communautaire de l'habitat suppose deux conditions « objectives » (si l'on excepte l'impalpable « volonté politique ») : la durée d'une part, et la consistance territoriale d'autre part —c'est-à-dire une certaine taille et une relative cohérence, que l'on qualifie souvent de « bassin de vie ». La plupart des autres intercommunalités vauclusiennes ne disposent ni de l'une ni de l'autre (même si chacune trouve de nombreuses justifications à sa propre existence). Il faut voir dans ces deux conditions, selon que l'on est optimiste ou pessimiste, un obstacle ou un espoir : un obstacle si la carte demeure ce qu'elle est aujourd'hui ; un espoir (relativement lointain) si la carte évolue vers des groupements plus « consistants ».

Les compétences liées aux politiques économiques

	CC des Pays de Rhône et Ouvèze	CC Portes du Lubéron	CC Rhône-lez-Provence	CC Coustaillet	CC Luberon-Durance	CC d'Aygues-Ouvèze en Provence	CC de l'Enclave des Papes	CC du Pont Julien	CC des Terrasses du Ventoux	CA du Grand Avignon (COGA)	CC du Pays de Sault	CC du Pays des Sorgues et des Monts du Vaucluse	CC des Sorgues du Comtat	CA Ventoux Comtat Venaissin (COVE)	CC Pays Vaison Ventoux (COPAVO)	CC Porvence Luberon Durance	CC du Pays d'Apt
Port, aéroport			1							1							
Zones d'activités	1	1	1		1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tourisme	1				1	1	1				1	1	1	1	1	1	1
Actions de développement économique	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	3	2	4	1	3	3	3	1	2	3	2	3	2	4	3	3	2
Consistance	0,8	0,5	1	0,3	0,8	0,8	0,8	0,3	0,5	0,8	0,5	0,8	0,5	1	0,8	0,8	0,5
Intensité	0,2	0,2	0,4	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1

Source : DGCL

Le champ des politiques économiques est, logiquement, l'un des champs les mieux partagés. Tous les groupements à fiscalité propre disposent de la compétence développement économique qui leur permet de conduire des actions de soutien et d'incitation au commerce, à l'artisanat, au commerce.

L'indice de consistance est presque systématiquement supérieur à 0,5 et le plus souvent tourne autour de 0,8. Si l'on excepte des compétences comme la construction et la gestion de zones portuaires et aéroportuaires, réservées à quelques intercommunalités (disposant d'un aéroport ou riveraines du Rhône comme la CC du Rhône-lez-Provence avec Bollène comme

ville principale), la plupart des groupements prend la totalité des compétences possibles dans ce champ.

Le seul thème de discordance est celui du tourisme, ce qui est une surprise. Alors qu'on aurait pu s'attendre à un élan unanime des communes pour déléguer la compétence tourisme aux groupements, il apparaît que ce thème est plutôt controversé. En l'absence d'investigation spécifique, on peut penser que ce champ est fortement investi dans un territoire comme le Vaucluse, à la fois par les offices du tourisme municipaux et par les politiques départementales : les intercommunalités se trouvent dans un terrain déjà occupé, où leur valeur ajoutée n'est pas évidente. D'autre part, et c'est peut-être déterminant, la compétence tourisme entraîne la perception de taxes de séjours sur les campings, les hôtels, etc. C'est une ressource importante que risquent de perdre les communes si elles créent par exemple un office du tourisme et des campings d'intérêt communautaire. On peut alors comprendre que, dans un contexte où le tourisme est une ressource importante pour les finances locales, les communes hésitent à mutualiser les taxes de séjour.

L'indice d'intensité reste plutôt bas⁴¹ (autour de 0,1 à 0,2, soit 10 à 20% de l'ensemble des compétences exercées), même si l'on ne peut préjuger du poids budgétaire réel de compétences qui apparaissent, aux yeux de la plupart des acteurs communautaires et des communes comme un investissement permettant d'engranger des ressources fiscales. L'indice d'intensité est cependant plus fréquemment élevé que pour les champs des services à la personne et du logement.

Les actions dans le champ économique peuvent se limiter à de la promotion de surfaces commercialisables, mais aller jusqu'à des actions d'animation, de valorisation, d'aide à la formation, avec de véritables services de développement économique. La plupart des groupements dispose de la maîtrise d'ouvrage de zones d'activités, avec des variations importantes : toutes les ZA peuvent devenir communautaires ou bien seules certaines sont considérées comme étant d'intérêt communautaire. Ce poids de la compétence économie est lié, évidemment, à ceci que le moteur de l'intégration communautaire a été, outre la bonification de la dotation globale de fonctionnement, la taxe professionnelle unique. Au-delà, certains groupements ont créé un intéressement des communes à la croissance économique, en effectuant une répartition des gains en taxe professionnelle occasionnés par les résultats de la politique communautaire. Ainsi, la CC des Sorgues du Comtat (intermédiaire entre le grand Avignon et la COVE —CA de Carpentras) qui dispose de zones d'activités importantes, a réalisé une grosse opération communautaire à Entraigues (commune qui, depuis, a quitté la CC pour rejoindre le grand Avignon) et a réparti les fruits de l'accroissement de la fiscalité locale entre les communes membres. Ce régime d'intéressement fonctionne bien, mais n'encourage pas forcément à la constitution d'un « esprit communautaire ».

Bien que chacun soit intéressé à l'accroissement de la ressource fiscale, la question de la localisation des zones d'activités demeure soumise à des injonctions contradictoires :

⁴¹ La valeur de l'indice d'intensité est en partie liée à un biais de construction : le nombre de compétences relevant du champ économique stricto sensu est inférieur à celui des autres champs. De la même façon l'indice de consistance est lui aussi lié au petit nombre de compétences possibles. Par construction, le champ économique pèse peu dans l'ensemble des compétences des EPCI et ceux-ci atteignent facilement des scores de consistance élevés.

- Le type d'activités peut poser problème lorsqu'il entraîne des externalités négatives : selon de nombreux élus, l'effet inattendu de la taxe professionnelle unique serait de limiter l'appétit des communes pour l'accueil d'entreprises dès lors qu'elles comportent des nuisances ;
- La localisation des établissements peut poser problème, entre le souci de « renforcer les centralités », et celui de favoriser une distribution spatiale plus équitable des activités.

Le débat communautaire tourne donc, la plupart du temps, autour des enjeux de localisation des zones d'activité, en fonction du contenu et de la vocation de celles-ci : accueil d'activités fournisseuses de fiscalité pour l'ensemble de la communauté ; localisation d'activités nécessaires mais peu valorisantes (déchetterie, station d'épuration) ; débat naissant autour des activités qui doivent être concentrées (par exemple dans la commune la plus importante et la plus accessible) et celles qui peuvent/doivent être réparties sur l'ensemble du territoire, car elles correspondent à une demande de proximité.

Ces débats ne concernent cependant qu'une poignée d'intercommunalités, celles dont le territoire, on l'a déjà dit à propos du logement, est suffisamment « consistant » pour conduire à une réflexion spatiale intra communautaire. C'est le cas de la COVE notamment. La situation du grand Avignon est à cet égard plus délicate : avec un territoire qui fait penser à une circonscription pour l'élection à la chambre des représentants US, coupé des principales zones d'activités qui sont « tenues » par la communauté de communes voisine des Sorgues du Comtat, le grand Avignon, malgré l'ambition métropolitaine de ses élus, reste au plan économique, un Gulliver entravé. L'enjeu des manœuvres de rationalisation de la carte intercommunale en cours consiste notamment pour Avignon à retrouver un espace consistant qui lui permette de concrétiser son aménagement économique.

A l'inverse, deux communautés de communes (Coustellet et Pont Julien) disposent d'une compétence économique limitée au strict minimum : la mention de la possibilité pour le groupement de conduire des « actions » de développement économique. Ce sont les CC du Coustellet et du Pont Julien. Pour les connaisseurs, ces deux communautés regroupent les communes du Luberon « ++ », et n'éprouvent peut-être pas le besoin de se transformer en locomotives économiques du Vaucluse.

L'une des questions qui agitent l'esprit des acteurs de l'intercommunalité dans le Vaucluse est bien évidemment l'impact de la réforme de la fiscalité territoriale sur les intérêts à coopérer et les alliances territoriales.

Les compétences liées aux politiques de l'environnement

	CC des Pays de Rhône et Ouvèze	CC Portes du Lubéron	CC Rhône-lez-Provence	CC Coustellet	CC Luberon-Durance	CC d'Aygues-Ouvèze en Provence	CC de l'Enclave des Papes	CC du Pont Julien	CC des Terrasses du Ventoux	CA du Grand Avignon (COGA)	CC du Pays de Saült	CC du Pays des Sorgues et des Monts du Vaucluse	CC des Sorgues du Comtat	CA Ventoux Comtat Venaisin (COVE)	CC Pays Valson Ventoux (COPAVO)	CC Porvence Luberon Durance	CC du Pays d'Apt
Eau (traitement, adduction, distribution)							1			1							1
Collecte des déchets des ménages	1	1	1	1		1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1
Traitement des déchets des ménages	1	1		1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1
Actions de maîtrise de l'énergie														1			
Assainissement collectif	1				1	1	1			1							1
Assainissement non collectif	1		1			1	1	1		1					1		1
Qualité de l'air										1				1			
Lutte contre les nuisances sonores	1									1				1			
Autres actions environnementales	1				1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	6	2	2	2	1	5	5	4	3	7	1	3	3	6	4	3	5
Consistance	0,7	0,2	0,2	0,2	0,1	0,6	0,6	0,4	0,3	0,8	0,1	0,3	0,3	0,7	0,4	0,3	0,6
Intensité	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4

Source : DGCL

Les thèmes environnementaux les plus fréquents, pour ne pas dire omniprésents sont la collecte et le traitement des déchets ménagers. Pour autant, cette compétence est représentative du traitement des questions d'environnement au sens large par les groupements à fiscalité propre. La très grande majorité des intercommunalités qui exercent cette compétence adhèrent à un syndicat mixte spécialisé dans le ramassage et le traitement des ordures ménagères. On peut le comprendre : dès lors que la réglementation sur les déchets se fait de plus en plus sévère, la plupart des groupements, fussent-ils à fiscalité propre, n'ont pas les moyens d'assurer eux-mêmes cette fonction, ce qui, d'ailleurs, n'aurait pas grand sens au plan économique, même si le service de collecte s'est considérablement rationalisé avec le principe dit de « l'apport volontaire ». L'organisation de la collecte, la logistique, les usines de traitement, le recyclage, l'incinération et le stockage des « déchets ultimes » demandent une chaîne d'organisation dont la dimension échappe au local stricto sensu.

Le deuxième groupe de compétences attaché à ce champ d'activité est représenté par l'assainissement collectif et non collectif. Ici encore, dans la plupart des cas, les intercommunalités adhèrent à des syndicats mixtes spécialisés, hormis quelques unes qui assurent elles-mêmes l'assainissement collectif.

Enfin, les intercommunalités qui assurent la compétence « eau », agissent elles aussi par l'intermédiaire de groupements spécialisés.

L'adhésion « groupée » des intercommunalités aux syndicats spécialisés est une obligation légale dès lors que la compétence a été déléguée par les communes. Elle permet non seulement de simplifier les systèmes de représentation dans les grands syndicats techniques, mais aussi d'assurer une représentation plus professionnelle, plus stable et plus assidue, donc mieux à même de « défendre » les intérêts du territoire communautaire. Par ce truchement, l'indice de consistance est plus fréquemment élevé que pour les services à la personne et le logement, mais moins que pour les actions à caractère économique. On ne peut pas dire pour autant que dans le cas des déchets, de l'assainissement et de l'eau, la plupart des groupements disposent des moyens de conduire une politique communautaire spécifique. Au mieux font-ils entendre leur voix dans des concerts pluriels.

Douze EPCI sur dix-sept inscrivent, au rang de leurs compétences, la possibilité de conduire « d'autres actions environnementales », ce qui laisse évidemment la porte ouverte à des

activités très diverses qui peuvent aller d'actions de valorisation et de sensibilisation à des activités qui se rapprochent du tourisme (sentiers de découverte, espaces protégés ouverts au public, etc.) ; dans certains cas, l'installation de panneaux photovoltaïque (plutôt que des éoliennes) sur les bâtiments communautaires s'inscrit dans la rubrique « autres actions pour l'environnement ».

Trois libellés de compétences induisent l'existence d'une politique communautaire volontaire : il s'agit d'actions en faveur de la qualité de l'air, de la maîtrise de l'énergie et de la lutte contre les nuisances sonores. Elles laissent entrevoir la possibilité d'une action de la communauté qui ne se limite pas (du moins en théorie) aux seuls bâtiments et parc de véhicules communautaire. Elles dénotent l'affirmation d'une intercommunalité « chef de file », dont la fonction est reconnue par les communes. Cependant ces compétences sont rarement exercées, et encore plus rarement ensemble. On les trouve plutôt dans les groupements urbains, autour d'Avignon (COGA) et surtout de Carpentras (COVE).

La lecture rapide des compétences exercées dans le champ de l'environnement montre que, dans la plupart des cas, les communautés n'apportent pas de valeur ajoutée tangible par rapport aux dispositifs préexistants de syndicats mixtes. Elles n'ont fait, pour la plupart, que participer à une certaine rationalisation de la représentation territoriale au sein de ces grands organismes. On peut le comprendre : ces enjeux environnementaux dépassent et de loin les limites de la plupart des intercommunalités issues des lois ATR et Chevènement ; on peut même se réjouir, dans une certaine mesure, que les groupements aient sagement décidé de demeurer dans le giron antique mais rassurant des grands syndicats techniques.

Les compétences liées aux politiques d'aménagement

	CC des Pays de Rhône et Ouvèze	CC Portes du Lubéron	CC Rhône-lez-Provence	CC Coustellet	CC Luberon-Durance	CC d'Aygues-Ouvèze en Provence	CC de l'Enclave des Papes	CC du Pont Julien	CC des Terrasses du Ventoux	CA du Grand Avignon (COGA)	CC du Pays de Saull	CC du Pays des Sorgues et des Monts du Vaucluse	CC des Sorgues du Comtat	CA Ventoux Comtat Venaisin (COVE)	CC Pays Vaison Ventoux (COPAVO)	CC Porvence Luberon Durance	CC du Pays d'Apt
Constitution de réserves foncières	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Permis de construire																	
Organisation des transports urbains										1							
Parcs de stationnement										1							
Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Schéma de secteur	1				1					1				1			1
Plans locaux d'urbanisme																	
Electricité, gaz			1		1	1	1										
Aménagement rural		1		1	1			1			1	1	1			1	
Hydraulique							1				1					1	
Equipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs		1			1			1		1	1			1	1	1	1
Création et réalisation de ZAC		1	1		1	1	1		1	1	1			1	1	1	1
Voirie	1			1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
NTIC (câble, internet, téléphonie mobile)			1	1		1	1							1		1	1
	5	5	5	5	6	5	6	5	2	8	2	6	4	8	5	10	4
Consistance	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1	0,6	0,1	0,4	0,3	0,6	0,4	0,7	0,3
Intensité	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2	0,5	0,3	0,3	0,3	0,6	0,3

Source : DGCL

On touche ici au noyau dur de l'intercommunalité communautaire, à la véritable destination des groupements et ce qui représente sans doute leur valeur ajoutée la plus évidente pour tous les adhérents et les rares administrés qui s'y intéressent.

L'indice d'intensité est quasiment partout égal ou supérieur à 0,3, ce qui signifie que le champ considéré représente plus du tiers du total des compétences exercées par l'EPCI (cela

s'explique en partie par le nombre de compétences possible du champ), et dans 13 EPCI sur 17, l'indice de consistance dépasse 0,4 soit au moins 5 compétences exercées sur les 14 possibles, et ceci, en tenant compte du fait que certaines compétences sont très nettement liées au milieu : aménagement rural et hydraulique pour les communautés rurales ; transports urbains et stationnement pour les communautés en territoire urbain.

Globalement, les communes ont donc souhaité confier des capacités réelles d'aménagement et de maîtrise d'ouvrage à leurs groupements. Ce souci est d'ailleurs constant dans les propos d'acteurs rencontrés, pour qui l'aménagement ne peut se jouer à l'échelle communale. Certains esprits chagrins pourraient se demander si une telle compétence qui n'a que peu d'impact sur le champ du logement a de réelles possibilités de se réaliser. Il faut néanmoins reconnaître qu'en dépit de nombreuses contradictions, c'est le domaine d'action dans lequel on trouve la plus grande cohérence.

A l'évidence, les communes conservent leurs prérogatives en matière de droit des sols : seules deux communautés disposent de la compétence de délivrance des permis de construire et une seule dispose de la capacité à intervenir sur les plans locaux d'urbanisme. On en reste au partage commune/intercommunalité entériné par le législateur du Grenelle II qui a ouvert la possibilité de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, en se gardant bien de les imposer. Cependant, malgré ces limites juridiques, les groupements s'affirment comme des opérateurs du marché foncier et de l'aménagement dans leurs périmètres, puisqu'une majorité dispose de la capacité à réaliser des réserves foncières, à conduire des opérations d'aménagement concerté, à construire (et à gérer) des équipements ou des établissements de tous ordres (culturels, sportifs, sociaux, etc.). Les adhérents se sont donc réservés la possibilité de disposer, avec l'EPCI, d'un bras armé susceptible d'assurer une mutualisation de moyens financiers et de compétences techniques. Il s'agit cependant d'un pouvoir sous conditions, loin de la souveraineté. Nombre d'entretiens retracent des conflits au sein de l'EPCI entre communes au sujet de tel projet d'équipement, de tel projet de ZAC ou même de l'opportunité de faire telle réserve foncière. Fondamentalement, les élus ne reconnaissent pas (sauf dans certains cas très spécifiques) l'autonomie de leur groupement par rapport aux enjeux communaux. Dans l'aménagement, de façon encore plus explicite qu'ailleurs, l'EPCI doit rester un instrument au service des communes. C'est néanmoins dans ce champ que les communes reconnaissent explicitement la plus value actuelle ou potentielle de l'intercommunalité ; c'est donc paradoxalement dans ce champ qu'il gagne en autonomie (alors même que c'est dans le champ de l'économie qu'il doit faire les preuves de son efficacité).

L'autonomie de l'EPCI se manifeste de façon discrète, mais efficace, dans sa participation aux syndicats mixtes en charge des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Ces schémas sont plus ou moins imposés par l'Etat et l'adhésion des communautés situées dans le périmètre des syndicats mixtes est obligatoire. Il n'empêche, à travers la présence dans les SCOT (on y reviendra), un ensemble d'élus communautaires fait l'expérience de la planification à grande échelle et se trouve en situation d'intercesseur entre les points de vue communaux et les orientations des SCOT. Lorsque la communauté dispose de la compétence « schéma de secteur », on peut penser que son rôle s'étoffe et qu'elle joue à la fois un rôle d'intercesseur (remontant) et de prescripteur/traducteur des orientations du SCOT (descendant). La régulation croisée, chère aux sociologues des organisations observant les préfets, s'est peut-être déplacée, en matière d'urbanisme du moins, de l'institution préfectorale vers l'institution intercommunale. C'est peut-être (on y reviendra) l'un des acquis de l'intercommunalité que de tendre à fusionner la fonction de notable et la fonction préfectorale classique.

Autres compétences

	CC des Pays de Rhône et Ouvèze	CC Portes du Lubéron	CC Rhône-lez-Provence	CC Cousteillat	CC Luberon-Durance	CC d'Aygues-Ouvéze en Provence	CC de l'Enclave des Papes	CC du Pont Julien	CC des Terrasses du Ventoux	CA du Grand Avignon (COGA)	CC du Pays de Sault	CC du Pays des Sorgues et des Monts du Vaucluse	CC des Sorgues du Comtat	CA Ventoux Comtat Venaissin (COVE)	CC Pays Vaison Ventoux (COPAVO)	CC Porvence Luberon Durance	CC du Pays d'Apt	Total
Contrat local de sécurité transports										1								1
Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance										1			1	1				3
CUCS (contrat urbain de cohésion sociale)										1								1
Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion										1								2
Etablissements scolaires													1	1	1			2
Transport scolaire			1	1											1	1		2
Etudes et programmation	1										1		1					4
Gestion d'un centre de secours								1			1						1	2
Gestion de personnel (policiers municipaux et gardes champêtres)											1							1
Acquisition en commun de matériel				1														1
Production distribution d'énergie											1				1			2
Amélioration du parc bâti d'intérêt										1			1					2

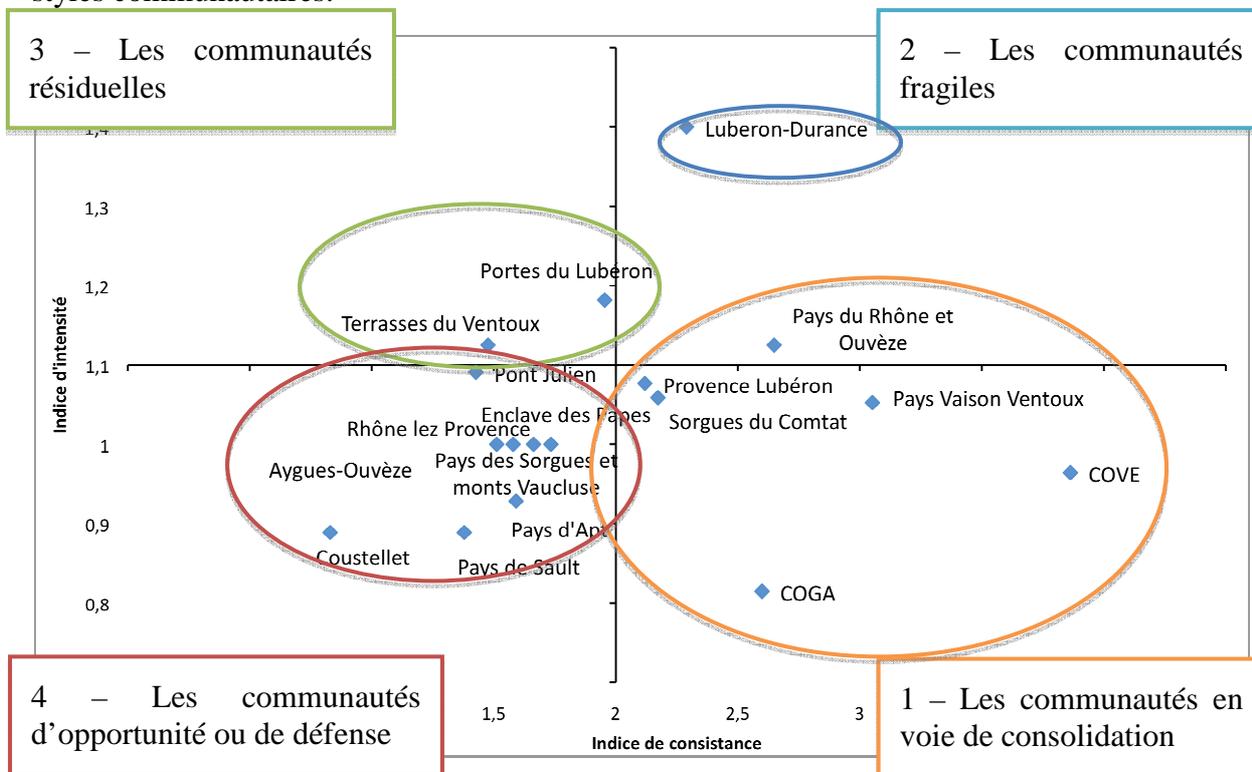
Source : DGCL

Les autres compétences apparaissent soit comme très spécialisées, soit comme résiduelles. Elles concernent trois groupes principaux :

- Des compétences liées à des politiques publiques essentiellement urbaines (conseil intercommunal de sécurité, contrat local de sécurité, contrat urbain de cohésion sociale, autres dispositifs contractuels de développement urbain et d'insertion), pour qui, par choix stratégique, les concepteurs nationaux et les représentants locaux de l'Etat insistent qu'elles soient pilotées à l'échelle intercommunale. Encore moins que dans d'autres domaines, rien n'indique a priori que la compétence soit le ressort nécessaire d'une politique communautaire. Il est fort possible que la communauté ne soit qu'une boîte aux lettres, réceptacle des subventions nationales qu'elle redistribue ensuite aux communes membres.
- Des compétences liées à l'entretien des établissements scolaires et au transport scolaire, dans le cas de regroupements pédagogiques (comme dans le pays Vaison) ou dans le cas d'une politique communautaire destinée à relier les villages (comme pour la COVE).
- Des compétences, enfin, de mutualisation de moyens : moyens d'études, moyen de personnels, moyens matériels. Plus spécifique encore, la production et la distribution d'énergie dans des cas particuliers (réseaux de chaleur par exemple).

Les « styles » communautaires

Au-delà de l'analyse des secteurs, l'approche par les compétences permet de délimiter des styles communautaires.



En combinant l'indice de consistance (présomption de la capacité des groupements à conduire des politiques communautaires) et l'indice d'intensité (qui mesure le caractère plus ou moins généraliste des compétences communautaires, on obtient quatre types, ou styles d'action des EPCI.

Les communautés en voies de consolidation

Elles ont un indice d'intensité inférieur à la moyenne et un indice de consistance supérieur à la moyenne, ce qui signifie qu'elles tendent à exercer un ensemble cohérent de compétences plutôt que de « toucher à tout ». Sans surprise, on trouve dans cette catégorie les deux communautés d'agglomération (Avignon et Carpentras) ; on trouve aussi la communauté de Cavaillon (Provence Lubéron) ; la communauté « charnière » entre Avignon et Carpentras (Sorgues du Comtat) et la communauté construite autour de Vaison-la-Romaine. Ce sont donc, pour la plupart, des communautés polarisées par une ville centre ou disposant de ressources importantes (dans le cas des Sorgues du Comtat et de Pays du Rhône et Ouvèze). L'expression « en voie de consolidation » est peut-être exagérée s'agissant notamment de Sorgues du Comtat, forcée à un mariage avec l'une de ses voisines et dont le cœur balance entre Avignon et Carpentras. Cependant, dans l'ensemble, il s'agit de communautés qui ont su construire un ensemble cohérent, assis sur des moyens et s'inscrivant dans des fonctions relativement précises.

Cela ne signifie en rien que ces communautés fonctionnent bien, ni qu'elles soient durables en l'état. Les tensions entre communes sont nombreuses particulièrement entre la commune-centre et les autres. Ces communautés vont donc évoluer dans leur périmètre, leurs compétences et leurs fonctions. Elles contribuent néanmoins à démontrer la valeur ajoutée de l'intercommunalité pour autant qu'elle dispose de moyens et d'un pacte fondateur cohérent.

On peut faire l'hypothèse que ces intercommunalités constituent peu ou prou l'armature de la future carte géopolitique du Vaucluse.

Les communautés fragiles

Cette catégorie n'est représentée que par une communauté de communes : Luberon – Durance. Il est donc délicat de généraliser. On peut cependant penser que cette communauté, isolée à l'extrémité du département, constituée de communes polarisées par Pertuis (commune adhérente à la CA du Pays d'Aix en Provence dans les Bouches-du-Rhône) est une forme de club résidentiel sans moyens spécifiques et ne paraît pas viable à long terme. Elle s'est dotée de peu de compétences, concentrées sur les services à la personne (activités culturelles, sociales, sportives, etc.). Il s'agit d'une version rurale du périurbain huppé, susceptible de basculer dans l'orbite d'Apt ou d'intégrer la communauté d'Aix, dès lors que nombre de ses résidents y travaillent.

Les communautés résiduelles

Les deux CC de cette catégorie ne disposent pas d'un éventail élargi de compétences, tout en « picorant » dans chacun des champs. L'intensité est importante, mais la consistance est faible, ce qui laisse penser qu'il s'agit de communautés résiduelles, sous haute surveillance des communes, dans un but précis. Le caractère résiduel se marque, pour les Terrasses du Ventoux, par l'extrême petite taille de la communauté (un peu plus de 5000 habitants), et par la faible intégration des Portes du Luberon (qui n'est pas passée encore à la TPU). Il s'agit de communautés de circonstance, constituées, comme en témoigne un élu des Terrasses du Ventoux « pour que les communes rurales ne sa fassent pas avaler par Carpentras ». Elles sont des victimes désignées de la recomposition géopolitique.

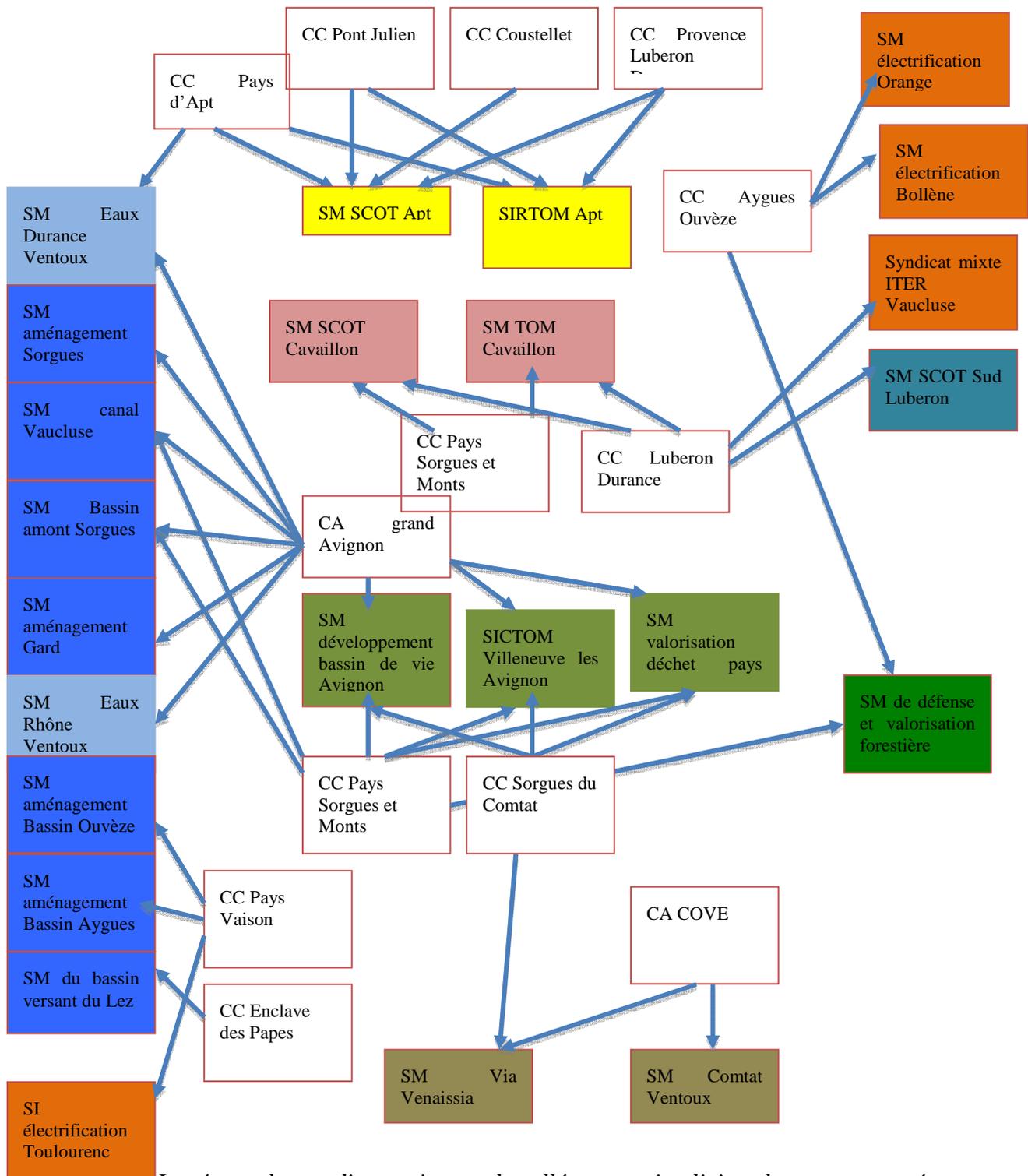
Les communautés d'opportunité ou de défense

Le « gros de la troupe » des intercommunalités présente un faible indice d'intensité et un faible indice de consistance : des compétences plutôt dispersées et relativement nombreuses, qui ne correspondent pas à un projet construit, mais qui évoluent au gré des opportunités, des besoins des communes, des accords ou des désaccords entre élus. C'est l'ordinaire de la coopération intercommunale en milieu rural, « périrural » ou périurbain : les groupements n'ont qu'une autonomie limitée, sous la surveillance constante des élus pour qui il s'agit d'un instrument qui doit rester sous contrôle.

L'élément déclencheur, dans la plupart des cas, n'est pas la mutualisation de la taxe professionnelle, dans la mesure où la plupart des communautés appartenant à cette catégorie sont pauvres en TP (hormis Apt et L'Isle sur la Sorgue) et n'ont en conséquence, pas grand chose à distribuer. En revanche, la bonification de la dotation globale de fonctionnement constitue un adjuvant puissant à l'intercommunalité et se trouve souvent invoqué comme étant la valeur ajoutée principale. Cependant, la justification de ces intercommunalités n'est pas que d'opportunité, comme on le verra par la suite. Elles correspondent aussi souvent à une

question territoriale, procédant soit d'une hésitation (« allons-nous tout de suite partir vers Cavaillon, Apt ou Avignon ? »), soit d'une affirmation, en général celle de la spécificité sociale et/ou géographique (« On ne voulait pas que la voix du rural soit étouffée »). Toutes ces communautés ne sont pas résiduelles au sens de la catégorie précédente. Elles peuvent même parfois correspondre à une forme d'identité territoriale. Dès lors qu'elles se sont fait voir dans le paysage politique local, certaines d'entre elles peuvent se fondre dans des entités plus vaste en étant rassurées sur le fait que leur spécificité (ou ce qu'elles considèrent être leur spécificité) sera prise en compte.

Au-delà des communautés : le système d'action intercommunale



Les groupements communautaires ne sont que la partie émergée de la coopération intercommunale. Toutes les communautés sont inscrites dans un entrelacs très serré d'adhésions multiples à des syndicats mixtes d'échelles et de vocations diverses. Dans une

très large mesure, les compétences techniques des communautés —particulièrement lorsqu’il s’agit de grands travaux d’aménagement ou de planification— sont en réalité prises en charge par ces syndicats mixtes, certains relativement récents (comme les SM portant les SCOT), d’autres plus anciens (comme les syndicats d’électrification ou les syndicats d’aménagement de cours d’eau).

Quatre pôles dominent l’intercommunalité technique, qui forme comme un réseau souterrain portant les intercommunalités politiques :

- Le pôle hydraulique au sens large, qui comprend les syndicats en charge de l’aménagement et de l’entretien des cours d’eaux et des canaux : aménagement des Sorgues, aménagement du Gard Rhodanien, aménagement du bassin de l’Ouvèze entretien du canal du Vaucluse, etc.
- Le pôle électrification et énergie (auquel on rattache un peu arbitrairement le SM formé autour du projet ITER), qui correspond lui aussi à des solidarités anciennes, datant de l’entre deux guerre pour la plupart.
- Le pôle eau/assainissement/déchets où l’on trouve les syndicats en charge de l’eau potable, du traitement des eaux usées, de la collecte et du traitement des ordures ménagères ;
- Le pôle planification/aménagement, incarné par les SM en charge des SCOT : Apt, Cavaillon, Avignon, Carpentras.

Derrière ces grands syndicats techniques, se dissimulent les nœuds des réseaux, qui jouent un rôle essentiel, bien que non politique, dans la structuration du territoire. De par leur capacité à constituer des réseaux plus large que leur intercommunalité, on voit émerger trois pôles principaux : Apt, Avignon et Cavaillon. Carpentras, en revanche, exerce moins d’influence au-delà de sa communauté d’agglomération, ce qui peut recouvrir deux significations non exclusives : Carpentras ne concentre pas autant d’enjeux techniques que les trois autres pôles ; ou bien la COVE est plutôt bien intégrée territorialement et ses prestations techniques ne « débordent » pas trop son territoire. S’agissant des trois autres pôles, il est clair qu’ils exercent une influence sur la structuration du territoire qui va bien au-delà du périmètre de leur intercommunalité. Ce quatuor devrait théoriquement être un quintette : il y manque à l’évidence la ville d’Orange. Or, l’absence d’Orange, on le voit, n’est pas que liée conjoncturellement à l’orientation politique de sa municipalité : si elle joue un rôle de ville centre, elle n’est pas à la source de structuration inter – intercommunale comme le sont Apt, Avignon et Cavaillon.

C’est cependant leur fonction de nœuds du système territorial qui entrave pour l’instant la capacité politique des pôles organisateurs. Ils ne réussissent pas à capitaliser leur influence technique, car celle-ci peut être vécue comme une tutelle. Les petites communautés de communes ne s’offusquent pas de leur participation à des syndicats techniques dont les moyens sont largement alimentés par la ville centre (directement ou indirectement via les subventions supra locales) ; elles y trouvent même un avantage évident, celui de la prestation technique. Le pas de l’intégration communautaire sera franchi, mais sous la contrainte préfectorale, à condition que les intercommunalités existantes puissent choisir « de quel côté elles penchent ». Un autre obstacle se dresse devant la capitalisation politique de la fonction technique, celui de la diversité des dépendances territoriales ; ces syndicats, en effet, ne reflètent pas seulement une histoire chaotique (et cahotante), faite d’ajouts successifs ; ils reflètent aussi des solidarités territoriales que concrétise à l’évidence la ligne des bassins versants. L’appartenance du grand Avignon à plusieurs bassins versants ne dessine pas nécessairement les contours d’un très grand Avignon : l’intégration politique ne subsumera

pas forcément les interdépendances géographiques. Les grands syndicats techniques ont de fortes chances de demeurer, par delà la réforme de la carte géopolitique du Vaucluse.

Conclusion de la deuxième partie

L'approche des compétences par la notion d'intensité et de consistance se révèle pertinente et permet de constituer un premier plan d'appui pour l'évaluation des intercommunalités. Cette approche permet notamment de pointer ceci que les communautés s'investissent plus particulièrement dans les champs de compétence économique (qui alimente la fiscalité locale) et de l'aménagement (où les communautés disposent en général de réelles capacités de maîtrise d'ouvrage et d'intervention). Les compétences portant sur les services aux personnes restent marginales, comme les compétences liées au logement, chacun de ces domaines étant peu partagé et concentré sur quelques groupements. Le champ de l'environnement paraît a priori fortement investi, mais il l'est, de fait, au deuxième degré, par l'adhésion des groupements à des syndicats mixtes spécialisés, existant de longue date.

La combinaison, pour chaque intercommunalité à fiscalité propre, des indices d'intensité et de consistance, fait apparaître trois groupes principaux de groupements, correspondant à des « styles » ou des fonctions différenciées :

- Des groupements qui disposent d'une certaine autonomie par rapport aux communes mandataires et qui sont en situation (actuelle ou potentielle) de piloter des politiques communautaires ;
- Des groupements « résiduels » dont les actes font l'objet d'une surveillance permanente de leurs mandants, sans autonomie possible, du moins à court terme.
- Des groupements défensifs ou opportunistes, qui correspondent soit à des effets d'aubaine, soit à la défense d'une spécificité réelle ou ressentie face à ce qui est perçu comme un risque d'absorption et de perte d'identité.

Ces trois types de communautés ont des destinées divergentes.

- Les groupements en voie de consolidation peuvent à terme constituer les pivots d'une nouvelle carte géopolitique locale ;
- Les groupements résiduels sont vraisemblablement condamnés au dépeçage ;
- Les groupements d'opportunité ou défensifs négocieront leur adhésion à des communautés plus vastes et chercheront, pour certains du moins, à continuer de faire entendre ce qu'ils considèrent comme étant leur « spécificité ».

Enfin, ce mouvement communautaire se joue sur fond de grande stabilité, celle assurée par les grands syndicats techniques qui garantissent la maintenance des réseaux (eau, électricité, cours d'eau), la permanence des grands services (assainissement, ordures ménagères) et, plus récemment, la cohérence des stratégies d'aménagement (SCOT). Dans cette phase d'instabilité des intercommunalités communautaires, ce sont les intercommunalités syndicales techniques qui assurent l'armature territoriale.

Troisième Partie

Gouverner l'instabilité

Deux constats s'imposent à ce stade de notre travail.

Partant d'une analyse territoriale « descendante » - ou vue d'en haut -, l'intercommunalité apparaît peu efficiente pour révéler les systèmes territoriaux actuels et, de ce fait, contribuer à repérer et à apporter des réponses aux enjeux socio-économiques des territoires. Tenter de définir un zonage institutionnel qui permettrait d'embrasser la complexité de ces logiques fonctionnelles multi scalaires paraît vain et finalement non pertinent. Ce constat ne signifie pas pour autant que ces organisations territoriales ne sont pas pertinentes.

En effet, une seconde analyse, « ascendante », qui part de l'observation du territoire apporte un autre éclairage. Il ne s'agit plus d'interroger la pertinence (la connexion) des zonages institutionnels face aux logiques socio-économiques, identitaires, géomorphologiques... mais de décrire ce qui caractérise ces EPCI. L'observation de ces caractéristiques nous amène finalement à proposer une typologie intercommunale non dénuée de sens. Ainsi, la mise en intercommunalité révèle des systèmes territoriaux peut-être non optimums à l'aune de certains indicateurs d'analyse territoriale (flux en tout genre), mais néanmoins révélateurs de logiques, de moteurs de développement différenciés. Le débat ne semble donc pas tant devoir porter sur la bonne échelle de gouvernance, mais plutôt sur la pertinence et l'efficacité d'une organisation territoriale en devenir.

La seconde partie nous a apporté des éléments de compréhension sur ce que ces intercommunalités font et sur ce qu'elles prétendent vouloir faire. A partir de critères de consistance et d'intensité, nous avons – dans le cas du Vaucluse – pu identifier quatre types de communautés : les communautés en voie de consolidation ; les fragiles et résiduelles ; les opportunistes et défensives. Elles ne semblent donc pas avoir les mêmes prétentions, les mêmes capacités et volontés d'engagements, ni les mêmes priorités d'actions. Quelle est alors la place du politique, la marge de manœuvre politique dans ces concerts locaux ?

Il semble qu'aujourd'hui encore, la ligne de conduite politique soit dominée par la question du « comment faire ? » plus que par celle du « pourquoi faire ? », en raison notamment du caractère évolutif des EPCI. L'existence de ces processus itératifs d'alliances, de désalliances, de bifurcations possibles offre aux élus la possibilité de fabriquer un destin pour leur territoire. L'hypothèse sous-jacente à cette troisième partie tient donc à la nature instable des intercommunalités : à savoir, que ce paramètre inédit d'instabilité régulée serait source de valeur ajoutée. Nous voyons au moins deux raisons à cela.

D'une part l'instabilité – en matière de périmètres mais aussi de compétences et de fiscalité – oblige les acteurs à s'interroger sans cesse sur le « avec qui je m'allie pour quelles conséquences ? ». Ainsi, la typologie formulée dans la première partie n'est qu'une image à l'instant t d'une construction modulaire des territoires. Cette étape dans la construction des EPCI a permis, on l'a vu, à des territoires « marginalisés » ou « non-identifiés » de s'imposer dans le débat actuel. La question semble aujourd'hui se resserrer sur les perspectives de développement local : « avec qui je m'allie pour quel modèle et opportunité de

développement ? ». Ce type de questionnement – formulé explicitement par les élus rencontrés – révèle leur lucidité et préoccupation quant à la place qu’occupe et que pourrait occuper leur territoire dans un système de flux de plus en plus complexes et exogènes. « Comment prendre place dans des processus de développement économique mondialisés afin de maximiser le potentiel de développement de mon territoire ? ». Face à ces interrogations, les territoires n’ont ni les mêmes atouts, ni les mêmes volontés.

Comme nous le verrons dans la première section de cette partie, ces divergences reflètent finalement assez bien le changement de paradigme des dernières décennies en matière de développement territorial. D’autre part, parce que cette instabilité régulée peut permettre le volontarisme politique, elle libère de la marge de manœuvre politique. Cette hypothèse sera discutée dans la seconde section.

Des jeux d’échelles révélateurs des enjeux de développement territorial ?

Changement de paradigme

Les évolutions sociétales et économiques des trente dernières années semblent avoir creusé un fossé entre les enjeux économiques nationaux et les enjeux économiques locaux de certains territoires. Jusqu’au milieu des années 1970, l’intérêt économique local servait à la fois le développement du territoire mais également l’intérêt économique national. Le secteur productif était la principale source d’emplois pour la population locale, il assurait la formation du revenu local, il constituait le moteur principal du développement local. L’amélioration des conditions de vie de la population d’un territoire dépendait beaucoup plus qu’aujourd’hui de la compétitivité de ses facteurs de production. La richesse créée par ces systèmes productifs territoriaux alimentait la croissance nationale. Les modèles et travaux économiques référents à ces époques (Perroux, Vernon, Hoyt, North...) illustrent le lien fort – simple et vertueux – qui existait entre production, développement local et croissance nationale⁴². Parallèlement, les économies nationales étaient beaucoup moins soumises à la concurrence mondiale et aux aléas économiques qu’aujourd’hui.

Actuellement, et de façon croissante, la bonne santé des économies nationales dépend de la capacité (et de la qualité) productive et exportatrice du pays, dans un climat toujours plus concurrentiel et globalisé. Mais pendant que les enjeux productifs (exportateurs) s’accroissent à l’échelle des nations, le support territorial de cette croissance se réduit, se concentre. C’est la dynamique de métropolisation. Les métropoles jouent un rôle majeur et – semble-t-il croissant - dans les mécanismes macroéconomiques de croissance. Les travaux sur cette question ne manquent pas et l’objet n’est pas de les détailler ici⁴³. Les métropoles jouent dans la cour des grands et sont directement soumises aux fluctuations conjoncturelles de l’économie internationale. La croissance et les mécanismes de redistribution publique évoluent au rythme du tandem « métropoles – nations ». Certes, la France n’est pas un désert productif en dehors de ces métropoles. Des systèmes productifs locaux - non métropolitains -

⁴² Ces mécanismes de développement territorial étant, qui plus est, soutenus en France par une volonté politique d’aménager le territoire pour réduire les disparités.

⁴³ Les lecteurs désirant plus de détails sur cette question se référeront aux travaux de la Nouvelle Economie Géographique, aux multiples rapports de la Datar sur ces questions de métropolisation, aux travaux de Pierre Veltz, de Catherine Baumont...

perdurent et ont souvent un rôle mobilisateur, fédérateur et positif en matière de développement local, mais les enjeux macroéconomiques ne sont plus là.

Pendant que le lien entre « économie et territoire » se resserre dans les métropoles, il semble, au contraire, se distendre partout ailleurs⁴⁴. La déconnexion PIB / revenu mise en exergue par Laurent Davezies (1993)⁴⁵ en est une illustration. Une relation s'est installée ainsi peu à peu entre des territoires moteurs de la croissance nationale et des territoires qui captent une partie des revenus créés dans les métropoles en France (Davezies, 2008)⁴⁶ et plus généralement en Europe et aux Etats-Unis (Talandier, Davezies, 2009)⁴⁷.

Les processus d'agglomération des facteurs de production dans les métropoles ont écarté les territoires non métropolitains des enjeux productifs macroéconomiques. Ce constat a d'ailleurs alarmé, dans les décennies passées, les experts et les acteurs du développement territorial quant à l'avenir de ces territoires. Aujourd'hui, il semble que l'observation des tendances statistiques et l'existence d'un cadre théorique pour les expliquer ont pris le dessus sur ces discours alarmistes. L'analyse des recensements successifs et autres statistiques territoriales soulignent le dynamisme démographique, mais aussi celui de l'emploi et des revenus dans une large partie des territoires situés en marge de la métropolisation (Talandier, 2007)⁴⁸. La théorie de la base revisitée par Laurent Davezies a permis de mieux comprendre ces dynamiques portées par des flux de revenus résidentiels et publics, indépendants des capacités productives des territoires.

Notons que ce jeu de solidarité territoriale, ce rééquilibrage sociodémographique et économique au profit des territoires « hors métropolisation » se fait au détriment des principaux territoires qui tirent la croissance nationale et alimentent la redistribution... Il y a donc un risque à moyenne échéance de tarir la source de revenus, ce qui pénaliserait l'ensemble des territoires. A moins que d'autres perspectives se dessinent permettant une reconnexion territoriale des processus résidentiels et productifs⁴⁹.

Ainsi, on serait passé d'une corrélation simple et vertueuse entre économie et territoire, à une corrélation multiple et complexe. La première mettant en relation « système productif territorial – développement local et croissance macroéconomique » ; la seconde reliant positivement le tandem « métropoles – croissance » dans une économie globalisée mais reliant de moins en moins les autres territoires au processus de croissance. Pour une partie des territoires, il semble donc qu'au cours des trente dernières années, le local et le national se soient croisés du point de vue des enjeux productifs confirmant les grandes lignes de la typologie que dessine l'intercommunalité (cf. partie 1), à savoir trois grands types de territoires aux fonctions distinctes :

⁴⁴ Nous aborderons plus loin la question de la réforme de la taxe professionnelle en tant qu'accélérateur de cette distension entre « économie et territoire ».

⁴⁵ Laurent Davezies (1993). *Les disparités spatiales*. Thèse d'habilitation à diriger des recherches. OEIL-IUP-UPVM. 128 p.

⁴⁶ Op. cit.

⁴⁷ Magali Talandier, Laurent Davezies (2009). *Repenser le développement territorial ?*, Edition du Puca/Certu, 2009.

⁴⁸ Magali Talandier (2007). Op. Cit.

⁴⁹ Un travail de prospective piloté par Bernard Pecqueur et Magali Talandier sur les systèmes territoriaux à base économique résidentielle et touristique est en cours à la Datar sur cette question (cf. publications de la Datar sur la prospective 2040).

- les métropoles dont la fonction est avant tout productive, créatrice de valeur ajoutée, qui jouent le rôle de locomotive de l'économie nationale ;
- la périphérie de ces métropoles co-dépendante des dynamiques métropolitaines productives mais également de revenus résidentiels (les navetteurs notamment).
- les territoires hors métropolisation (le rural, les petites villes voire certaines villes moyennes) dont le développement repose essentiellement sur des enjeux résidentiels.

Comme le note Négrier (2005)⁵⁰, si une politique publique modifie le territoire du point de vue institutionnel et politique ; le territoire influe à son tour sur les politiques. C'est cette réciprocité du rapport « territoire – politique » en matière de développement économique que nous proposons de questionner. Comment le changement du paradigme économique local évoqué ci-dessus interagit avec les politiques publiques intercommunales ?

Deux axes semblent déterminants pour tenter d'apporter quelques éléments de réponse :

- les jeux d'échelles et les imbrications des territoires institutionnels à la fois dans leur verticalité (political rescaling) et dans leur horizontalité (interterritorialité) ;
- les jeux de mise en concurrence économique et/ou de mise en complémentarité des territoires.

Compétitivité économique, concurrence et political rescaling

« L'échelle est tout sauf neutre. Elle est un cadre discursif utilisé par des intérêts en compétition pour définir ou redéfinir l'allocation de pouvoir local et l'envergure territoriale de politiques et régulations spécifiques »

(McCann, 2003, p.160)⁵¹

Une lecture croisée entre d'une part les approches économiques du développement territorial et d'autre part, l'organisation institutionnelle et politique des territoires révèle l'attention portée aux interactions entre « mondialisation et territoire ». La métropolisation, naît de cette nouvelle articulation, assure d'un côté la croissance économique, oblige de l'autre à innover en matière de régulation politique. La compétitivité économique des territoires semble faire écho à la mise en concurrence des niveaux ou échelles de gouvernance.

La compétitivité économique fait partie des objectifs du législateur en matière d'intercommunalité. Si l'intercommunalité a pour mission de rationaliser les décisions, les actions menées, les budgets, créer des outils de solidarité pour plus de justice sociale,

⁵⁰ Emmanuel Négrier. « La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale », Presses universitaires de Grenoble, 2005.

⁵¹ McCann, E. J. (2003). "Framing Space and Time in the City: Urban Policy and the Politics of Spatial and Temporal Scale", Journal of Urban Affairs, vol. 25, n° 2, p. 160. Cité par B. Jouve et E. Négrier au VIII^e congrès de l'association française de science politique.

favoriser les politiques environnementales..., elle doit aussi accroître la compétitivité des territoires. Plus, précisément, les gouvernements métropolitains semblent à même de constituer le cadre institutionnel favorable aux enjeux économiques. En effet, comme le fait remarquer Vincent Piveteau⁵², l'objectif affiché du nouveau statut de métropole « *est de permettre l'émergence, sur une base volontaire, de quelques agglomérations au rayonnement international qui, par leur attractivité, pourraient également irriguer le territoire de leur périmètre d'influence* » selon les termes du rapporteur du projet de réforme, M. Vigier, député.

Ainsi, comme l'a analysé Brenner (2004)⁵³, le changement (ou réétalonnage) de l'échelle politique (political rescaling) serait la réponse institutionnelle des Etats aux nouvelles lois économiques imposées par la mondialisation des échanges. Pour Brenner, cette adaptation à la mondialisation assise sur la compétitivité des métropoles s'est faite en jouant sur l'interaction des échelles de régulation. L'Etat pilote en interagissant avec les échelons politiques qui lui sont complémentaires, dont les métropoles. On dépasse l'analyse d'une gouvernance multi-niveaux, les discours sur le « mille-feuille institutionnel » au profit d'une analyse systémique de ces nouvelles régulations. Si la question de la légitimité politique de ces nouveaux systèmes reste en débat, l'idée d'une interaction croissante entre niveaux et logiques d'acteurs s'est imposée.

Il s'agit bien d'une accréditation forte des métropoles comme moteurs de la croissance, comme chefs de file des économies nationales et supra-nationales. C'est la traduction politique des théories de la nouvelle économie géographique. Les enjeux et attendus de ces nouveaux gouvernements urbains sont majeurs dans un monde économique qui s'est de plus en plus affranchi des territoires, mais pas du territoire. En effet, la spécialisation et la compétitivité économique reposent sur l'existence d'un milieu favorable à la baisse des coûts de transaction (économie d'agglomération) accélérant la métropolisation des facteurs de production. Le territoire est à la fois support et facteur de croissance. Mais ce territoire est finalement interchangeable à niveau qualitatif équivalent (capital humain notamment). Il n'y a pas, dans ces modèles métropolitains, de notion de spécification de la production, il n'y a pas d'ancrage territorial – la ressource reste générique et non territoriale. Or, justement, pour Négrier, l'une des conséquences de l'interdépendance croissante entre niveaux et logiques d'acteurs serait la fin du « territoire » comme objet, comme notion ou niveau d'analyse, mais également l'importance croissante de la territorialité pour l'analyse des politiques publiques en action.

Si le paradigme dominant les analyses en matière de développement économique territorial semble s'imposer, voire faire consensus, il soulève aussi quelques réserves et n'explique pas tout. On peut insister sur les implications de ce système de gouvernement à distance (Epstein, 2005)⁵⁴, dans lequel l'Etat pilote et impose sa politique via le jeu des financements (poids des dotations d'équipement par exemple). On pourrait aussi insister sur l'hétérogénéité de ces gouvernements urbains qui révèle en quelque sorte la marge de manœuvre politique (cf. 2^e section de cette partie). Quid de l'efficacité des « *agglomérations cosmétiques* » ou des « *confédération fantômes* » ? pour reprendre deux exemples de la typologie proposée par

⁵² <http://www.prospective-foresight.com/IMG/pdf/OIPR95.pdf> - problématique d'un séminaire organisé par l'OIPR en octobre 2010.

⁵³ Brenner Neil, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood* - 2004, Oxford University Press, Oxford, 351 pages

⁵⁴ Renaud Epstein, 2005, Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires, *Revue Esprit*, nov. 2005.

Négrier (2005)⁵⁵. Mais, on peut aussi interroger l'efficacité de cette articulation « concurrence / compétitivité » métropolitaine.

Ce paradigme « économique-politique » est exprimé dans la réforme territoriale actuelle par la création du statut de métropole. Ce nouvel outil de gouvernance concerne les regroupements de communes d'un seul tenant qui forment un ensemble de plus de 450 000 habitants. Cet outil offrirait aux métropoles une meilleure visibilité sur la scène internationale en facilitant la mise en œuvre de projets d'aménagement et de développement en matière d'économie, d'écologie ou d'éducation. Huit métropoles, qui pourront être créées sur le principe du volontariat, sont identifiées : Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg. Paris, à la fois commune et département, n'est pas concernée, car elle jouit d'un statut dérogatoire.

Il s'agit donc de doter ces grandes métropoles régionales de nouveaux outils, afin d'accroître leur compétitivité vis-à-vis des autres métropoles européennes. Des questions restent en suspens. Une métropole de 450 000 habitants peut-elle vraiment rivaliser avec des métropoles européennes qui dépassent souvent les 3 millions d'habitants (Barcelone, Milan, Manchester ou Francfort, Munich, Stuttgart...)?

Ce dispositif ne risque-t-il pas de mettre en concurrence les métropoles régionales entre-elles, ou encore vis-à-vis de Paris, ou encore vis-à-vis des métropoles de 3^e rang ? Comment ne pas affaiblir la seule métropole française à vocation internationale (Paris) au profit des métropoles de second rang ? Comment ne pas affaiblir et mettre en concurrence stérile les métropoles de second rang avec celles de troisième rang qui ne bénéficieront pas des mêmes statuts et avantages ?

Cette course à la performance économique - et politique - produirait donc un système - et pas seulement un emboîtement - hiérarchique vertical. La singularité de l'édifice - fragilisante pour certains, constructive a priori pour nous - réside en partie dans le pouvoir de l'échelle « *qui est tout sauf neutre* ». Lorsque l'on change de niveau d'observation et d'analyse, c'est la nature même du problème qui se modifie. Si ce constat vaut pour les politiques publiques qui à chaque niveau du millefeuille institutionnel cherchent à définir leur carte du bien commun et les solutions collectives pour y répondre (Faure, 2007)⁵⁶, il en est de même pour les enjeux socio-économiques des territoires. Cette variabilité des enjeux selon l'échelle d'intervention favorise la mise en concurrence des propositions et politiques menées, favorise la concurrence en termes de légitimité politique. Si les questions métropolitaines sont au premier rang de ces débats et enjeux, il nous semble que la grille de lecture demeure incomplète. Comment se traduit l'enjeu de concurrence / compétitivité économique dans les territoires non métropolitains ?

L'un des résultats issus de la mise en intercommunalité réside dans la prise de conscience par les élus que leur territoire n'est qu'une pièce du puzzle, un élément soumis à un environnement plus large extrêmement concurrentiel. Ce sentiment est ressorti clairement des entretiens menés auprès des élus d'intercommunalités ne répondant pourtant pas au standard métropolitain. Ainsi, dans un EPCI rural, le maire d'une commune nous explique que l'on est passé d'un modèle endogène à un modèle exogène.

⁵⁵ Emmanuel Négrier. « *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale* », Presses universitaires de Grenoble, 2005.

⁵⁶ Alain Faure, « Décentralisation et transversalités urbaines. La fable de l'échelle, du tournoi, du leader et de la démocratie locale », in *Villes, Santé et développement durable*, La documentation française, Collection Villes et société, 2007, 549 p. pp.191-198.

« On a souhaité rester avec des communes qui avaient le même profil, la même attractivité rurale [...] On pensait rester dans un modèle local, agricole... on vivait avec les habitants que l'on avait. Mais aujourd'hui les données ont changé... ».

« On s'est marginalisé pour survivre et aujourd'hui on doit s'intégrer pour ne pas être marginalisé ».

Or, les enjeux de Sault ne sont pas ceux d'Avignon, qui ne sont pas ceux du département, qui ne sont pas ceux de la région, qui ne sont pas non plus ceux de l'Etat. C'est en ce sens qu'une certaine souplesse, ou instabilité régulée, nous semble intéressante pour tenter d'apporter des réponses sur des problématiques de plus en plus multi-scalaires, ne serait-ce que par la prise en considération croissante des enjeux environnementaux.

Notons qu'en fine, la somme des intérêts individuels ne convergeant évidemment pas vers l'intérêt collectif, une certaine mise en concurrence hiérarchique s'opère. Certains y voient d'ailleurs un risque pour l'intérêt général.

« A ce jeu de compétition en cascade, c'est l'ensemble qui risque de s'affaiblir, à commencer par le maillon paradoxalement le plus faible, celui des très grandes villes dont la structure économique les expose plus que les autres territoires. » (Davezies, Estèbe, 2007)⁵⁷.

Ce jeu de compétition en cascade ou ce sentiment du « tous unis contre l'échelon supérieur » ressort clairement de nos entretiens. Néanmoins, c'est une compétition emboîtée plutôt qu'empilée. Ainsi, les petites communes rurales ou périphériques s'unissent souvent contre la ville-centre de l'EPCI (pour ôter, par exemple, la présidence de l'EPCI au maire de la ville-centre), mais ces communes se sentent finalement plus unies entre-elles qu'avec les communes de l'EPCI voisin avec qui elles construisent un Scot, qui finalement forme un nouveau territoire de projet uni contre Avignon et son projet métropolitain... mais tous les maires et présidents d'EPCI du Vaucluse essaient finalement de parler d'une seule voix face à l'Etat (au préfet) dans le cadre de la CDCI (commission départementale de coopération intercommunale).

Mais la concurrence favorise-t-elle la compétitivité des territoires ? La question se pose pour les logiques de développement productif – attractivité auprès des entreprises – mais également pour les logiques de développement résidentiel et touristique – attractivité auprès de nouvelles populations.

« On est en concurrence sur l'installation d'entreprises, sur l'attractivité des populations même si là on est bien placée ».

« Nous sommes en concurrence avec d'autres EPCI pour attirer et garder les services publics ».

⁵⁷ Laurent Davezies, Philippe Estèbe. 2007. Mythes et légendes du développement territorial. L'autonomie politique dans l'interdépendance économique ? paru dans Pouvoir Locaux, n°72. pp 103-110.

Tableau III-1 : Transferts d'entreprises dans les EPCI du Vaucluse en 2007

	Transferts d'établissements									Création d'établissements en 2007
	Transferts intra-EPCI		Transferts depuis une autre EPCI du Vaucluse		Transferts depuis un autre département			TOTAL		
	nb. étab.	% etab.	nb. étab.	% etab.	nb. étab.	% etab.	% dont dép 13, 26 et 30	nb. étab.	% etab.	
CA du Grand Avignon	291	67,8	48	11,2	90	21,0	10,8	429	100,0	1348
CA du Pays d'Aix-en-Provence*	39	60,0	5	7,7	21	32,3	21,7	65	100,0	199
CA Ventoux Comtat Venaissin	105	66,5	35	22,2	18	11,4	3,1	158	100,0	483
CC Aygues Ouvèze en Provence	12	40,0	11	36,7	7	23,3	12,1	30	100,0	100
CC de l'Enclave des Papes	8	50,0	1	6,3	7	43,8	38,9	16	100,0	83
CC de Pied Rousset en Lubéron	10	50,0	5	25,0	5	25,0	9,1	20	100,0	75
CC des Pays de Rhône et Ouvèze	35	53,8	24	36,9	6	9,2	5,8	65	100,0	300
CC des Portes du Luberon	11	52,4	5	23,8	5	23,8	4,5	21	100,0	87
CC des Terrasses du Ventoux		0,0	7	63,6	4	36,4	0,0	11	100,0	45
CC du Coustellet	8	29,6	11	40,7	8	29,6	15,6	27	100,0	117
CC du Pays d'Apt	21	58,3	8	22,2	7	19,4	7,7	36	100,0	181
CC du Pays de Sault		0,0	2	66,7	1	33,3	0,0	3	100,0	26
CC du Pays des Sorgues	51	45,1	28	24,8	34	30,1	10,4	113	100,0	345
CC du Pays Voconces	31	75,6	4	9,8	6	14,6	4,9	41	100,0	148
CC les Sorgues du Comtat	22	40,0	25	45,5	8	14,5	6,8	55	100,0	245
CC Lubéron - Durance	4	23,5	6	35,3	7	41,2	26,1	17	100,0	113
CC Provence Lubéron Durance	48	67,6	10	14,1	13	18,3	10,1	71	100,0	272
CC Rhône-Lez-Provence	19	55,9	9	26,5	6	17,6	2,9	34	100,0	134
Total	715	59,0	244	20,1	253	20,9	10,1	1212	100,0	4301

Source : INSEE (REE/Sirene), données 2007 - élaboration des auteurs

Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon = Pont Saint Julien

Les chiffres du tableau III-1 indiquent que sur 1212 transferts d'établissements comptabilisés en 2007 dans les EPCI du Vaucluse, une large majorité (59%) est des transferts intra-EPCI. Ainsi, la plus value de l'intercommunalité quant à la gestion interne des localisations d'entreprises revêt un véritable enjeu. Les élus en sont conscients puisqu'ils soulignent « *le rôle actif du service économique pour organiser les ZAC* » ; le fait d'« *en finir avec les POS hasardeux qui favorisaient la concurrence entre Apt et Gargas sur les zones commerciales* ».

Le second constat porte sur l'importance des transferts de voisinage. La concurrence en matière d'attractivité productive se joue dans un périmètre très restreint : 20,1% des transferts se font entre EPCI du Vaucluse et 10,1% concernant les transferts depuis les départements des Bouches-du-Rhône, de la Drôme ou du Gard. Donc, en 2007, les transferts d'établissements au profit des EPCI du Vaucluse sont constitués à 59% de transferts internes et à 30,1% de transferts de voisinage. La part des transferts provenant d'autres départements représentent finalement à peine plus de 10%. Avignon n'échappe pas à la règle. La COGA accueillait, en 2007, 480 transferts d'établissements sur les 1212 comptabilisés (soit 35%), à savoir une part équivalente à son poids démographique dans la population des communes vauclusiennes appartenant à des EPCI (35%). Donc, pas de prime à l'attractivité pour la préfecture du Vaucluse, et pas non plus de rayonnement élargi (10% des transferts proviennent d'un département non limitrophe). Notons, enfin, qu'en termes de création d'entreprises, le Grand Avignon paraît même sous-performant (31% des créations recensées dans les EPCI du Vaucluse).

L'analyse par secteur d'activité, ou par taille des établissements permet de nuancer ce constat. Le Grand Avignon attire, en effet, des établissements de plus grande taille (43% des

établissements de 10 à 49 salariés – cf. annexe P3-1), même si l'aire de recrutement de ces nouvelles entreprises n'est pas pour autant plus étendue que dans les autres EPCI du département. La part des transferts depuis des départements non limitrophes, ou des EPCI non vauclusiennes équivaut à celle constatée dans les autres EPCI. Au plan qualitatif, l'activité « conseil et assistance » est sur-représentée dans les transferts vers le Grand Avignon (41% des entreprises de ce type se sont installées dans cet EPCI – cf. annexe P3-2). Néanmoins, l'aire de recrutement reste soit interne, soit dans une logique de proximité.

Ainsi, quelques remarques peuvent être faites sur la base de ces premières analyses (qu'il conviendrait de compléter par une analyse France entière menée sur plusieurs années). L'intercommunalité permettrait aux communes d'harmoniser leur offre de foncier et leurs services aux entreprises et éviter, ainsi, la concurrence entre communes d'un même EPCI. En revanche, la concurrence inter-EPCI demeure, voire se renforce. Cette rivalité, ou concurrence, semble plus importante entre les EPCI de même type, qu'entre la « petite métropole vauclusienne » et sa périphérie, ou encore qu'entre le périurbain et le rural. Cette volonté d'attirer des entreprises – d'où qu'elles viennent... surtout de chez le voisin, laisse songeur quant au gain généré en termes de compétitivité économique régionale ou nationale. Nous verrons plus loin que l'une des conséquences de la réforme de la taxe professionnelle pourrait être de faciliter la coopération territoriale en matière de localisation d'établissements productifs.

Ce jeu de concurrence de proximité concerne également les moteurs résidentiels du développement local. Là encore, l'idée d'une « rivalité » cordiale avec les EPCI du même type est prégnante.

« En fait on est en complémentarité avec Carpentras, qui est différent, peut-être en concurrence avec Nyons qui est vraiment sur le même créneau et profil que nous. »

Quelques chiffres viennent étayer ces propos. Nous avons analysé l'origine et le profil des immigrants au sein de chaque EPCI du Vaucluse. L'analyse porte sur les ménages qui ont changé de communes au cours des cinq dernières années.

Tableau III-3 : Origine des immigrants au cours des cinq dernières années
(année de référence du recensement 2007).

nomepci	Mobilité intra-epci		Mobilité inter-epci 84		Mobilité extra-84		Total	
	Nb.	%	Nb.	%	Nb.	%	Nb.	%
CA du Grand Avignon	107 583	77,8	10 414	7,5	20 256	14,7	138 253	100,0
CA du Pays d'Aix-en-Provence	13 474	77,2	721	4,1	3 250	18,6	17 445	100,0
CA Ventoux Comtat Venaissin	49 951	81,8	4 145	6,8	6 937	11,4	61 033	100,0
CC Aygues Ouvèze en Provence	12 008	76,4	1 029	6,5	2 680	17,1	15 717	100,0
CC de l'Enclave des Papes	11 006	83,7	353	2,7	1 791	13,6	13 149	100,0
CC de Pied Rousset en Lubéron	4 704	77,8	616	10,2	722	12,0	6 043	100,0
CC des Pays de Rhône et Ouvèze	28 587	80,7	3 112	8,8	3 745	10,6	35 443	100,0
CC des Portes du Luberon	6 020	78,8	514	6,7	1 102	14,4	7 636	100,0
CC des Terrasses du Ventoux	3 499	72,0	782	16,1	576	11,9	4 857	100,0
CC du Coustellet	7 634	77,3	1 113	11,3	1 126	11,4	9 873	100,0
CC du Pays d'Apt	16 016	81,3	788	4,0	2 885	14,7	19 690	100,0
CC du Pays de Sault	2 190	76,5	185	6,5	487	17,0	2 862	100,0
CC du Pays des Sorgues	25 426	78,5	2 950	9,1	4 030	12,4	32 406	100,0
CC du Pays Voconces	11 747	80,6	767	5,3	2 055	14,1	14 568	100,0
CC les Sorgues du Comtat	16 803	76,4	2 797	12,7	2 391	10,9	21 990	100,0
CC Lubéron - Durance	10 430	79,5	697	5,3	1 997	15,2	13 125	100,0
CC Provence Lubéron Durance	25 720	81,7	1 628	5,2	4 142	13,2	31 490	100,0
CC Rhône-Lez-Provence	18 275	83,4	427	1,9	3 215	14,7	21 917	100,0
Total	371 073	79,4	33 037	7,1	63 388	13,6	467 497	100,0

Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon =
Pont Saint Julien

Source Insee 2007, calculs des auteurs

Les mobilités résidentielles sont avant tout internes à chaque EPCI (79,4% des mobilités).

Les mobilités inter-EPCI profitent aux territoires périurbains de Carpentras, d'Avignon ou encore de Cavaillon : les terrasses du Ventoux pour la Cove ; les Sorgues du Comtat pour la COGA ; Coustellet pour les CC de Cavaillon ou de l'Isle-sur-la-Sorgue. Il y a périurbanisation intra et inter-EPCI (ce qui milite en faveur de PLU « inter-intercommunaux »).

L'attractivité résidentielle de « longue distance » ou extra-départementale varie d'un EPCI à l'autre. L'attractivité extra-départementale des communes vauclusiennes de la CA du Pays d'Aix-en-Provence, d'Aygues Ouvèze ou encore de l'enclave des papes expriment, en réalité, le même phénomène de périurbanisation que précédemment. En revanche, les territoires ruraux, à fortes aménités paysagères présentent des taux d'attractivité extra-départementale plus importants que la moyenne (Sault, CC du Lubéron, Pays Vaison Ventoux...). Pour limiter ces effets de frontière, rentrons dans le détail de ces migrations externes.

Tableau III-3 : Origine des immigrants extra-départementaux au cours des cinq dernières années
(année de référence du recensement 2007)

nomezpci	Mobilité extra-84				
	Nb.	% dép. voisins	% IDF	% étranger	% autre
CA du Grand Avignon	20 256	33,6	9,7	11,9	32,9
CA du Pays d'Aix-en-Provence	3 250	43,5	14,1	6,8	28,8
CA Ventoux Comtat Venaissin	6 937	20,7	14,1	13,3	38,7
CC Aygues Ouvèze en Provence	2 680	20,0	6,9	5,6	62,0
CC de l'Enclave des Papes	1 791	36,6	8,5	6,2	42,5
CC de Pied Rousset en Lubéron	722	17,2	14,5	16,6	35,1
CC des Pays de Rhône et Ouvèze	3 745	27,8	8,5	5,9	51,9
CC des Portes du Luberon	1 102	41,5	15,0	8,3	26,8
CC des Terrasses du Ventoux	576	27,7	10,8	16,2	29,0
CC du Coustellet	1 126	29,5	15,5	10,5	34,1
CC du Pays d'Apt	2 885	20,0	17,2	14,2	34,5
CC du Pays de Sault	487	14,5	13,8	6,4	58,8
CC du Pays des Sorgues	4 030	30,2	16,6	8,2	36,9
CC du Pays Voconces	2 055	31,3	19,6	9,0	31,0
CC les Sorgues du Comtat	2 391	27,8	14,0	6,8	44,6
CC Lubéron - Durance	1 997	44,5	8,2	10,5	26,4
CC Provence Lubéron Durance	4 142	43,9	6,2	9,4	31,2
CC Rhône-Lez-Provence	3 215	33,1	6,6	7,9	44,6
Total	63 388	31,4	11,3	10,1	37,0

Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon = Pont Saint Julien

Source : Insee 2007, calculs des auteurs

En moins de cinq ans, plus de 63 000 personnes sont venues s'installer dans le Vaucluse. 31,4% de ces nouveaux arrivants résidaient dans un département voisin, 11,3% en IDF, 10,1% à l'étranger, 37% dans un département français non frontalier du 84.

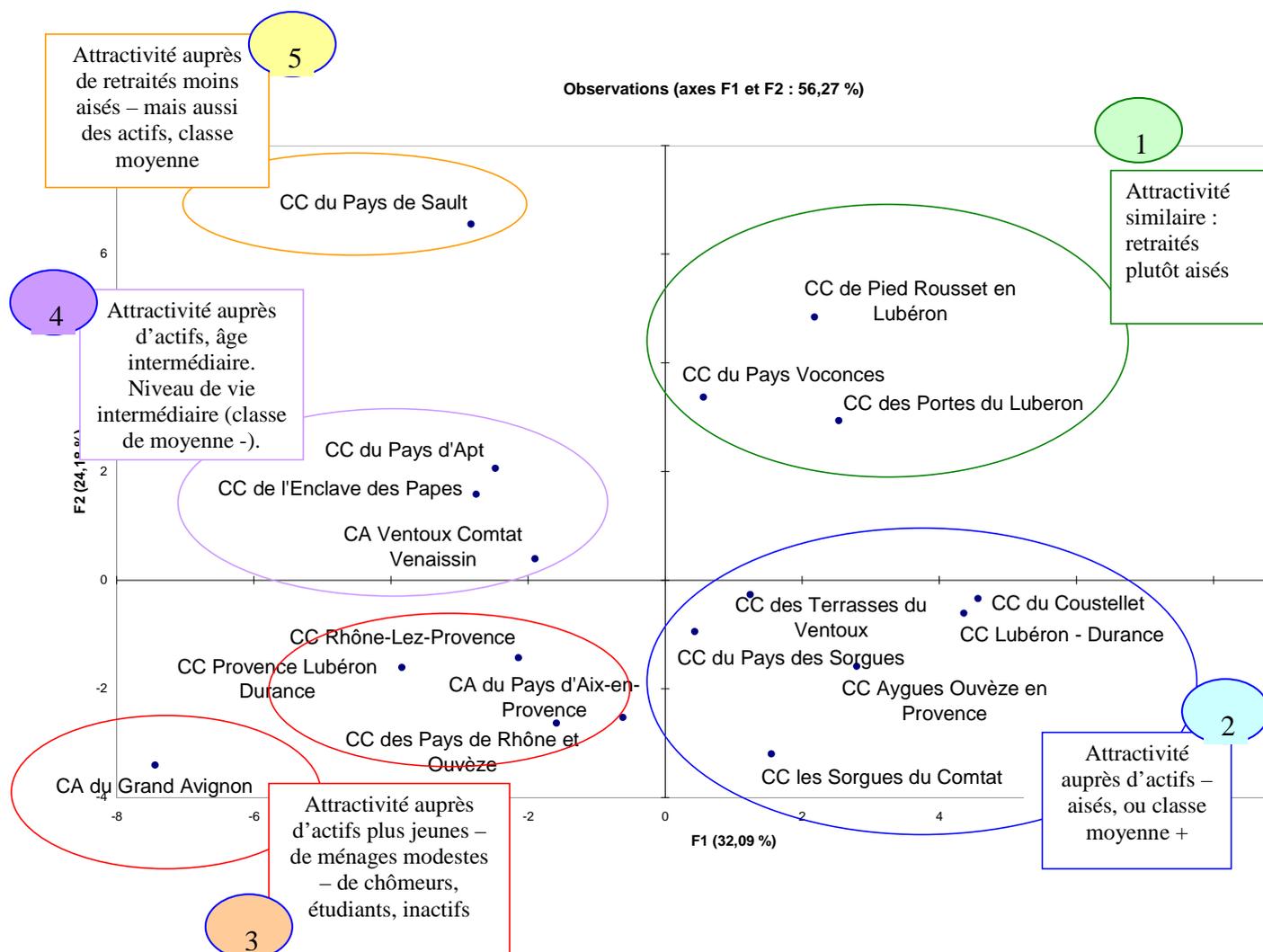
L'attractivité auprès des franciliens est particulièrement marquée dans le pays Vaison Ventoux, le pays d'Apt, le pays des Sorgues (Isle-sur-la-Sorgue), la communauté de communes Coustellet ou encore dans celle des Portes du Luberon, soit des territoires déjà très résidentiels et touristiques.

Continuons cette analyse en détaillant à présent le profil des nouveaux arrivants dans les EPCI vauclusiens.

L'analyse de données⁵⁸ réalisée sur 32 variables (âge, CSP, type de logement, département de naissance, activité, nationalité, statut d'occupation du logement...) nous permet de distinguer cinq groupes d'EPCI, cinq profils distincts en matière d'attractivité résidentielle. Le détail des résultats est donné en annexe P3-3.

⁵⁸ ACP réalisée avec le logiciel XLStat.

Graphique III-1 : typologie des EPCI du Vaucluse en matière d'attractivité résidentielle



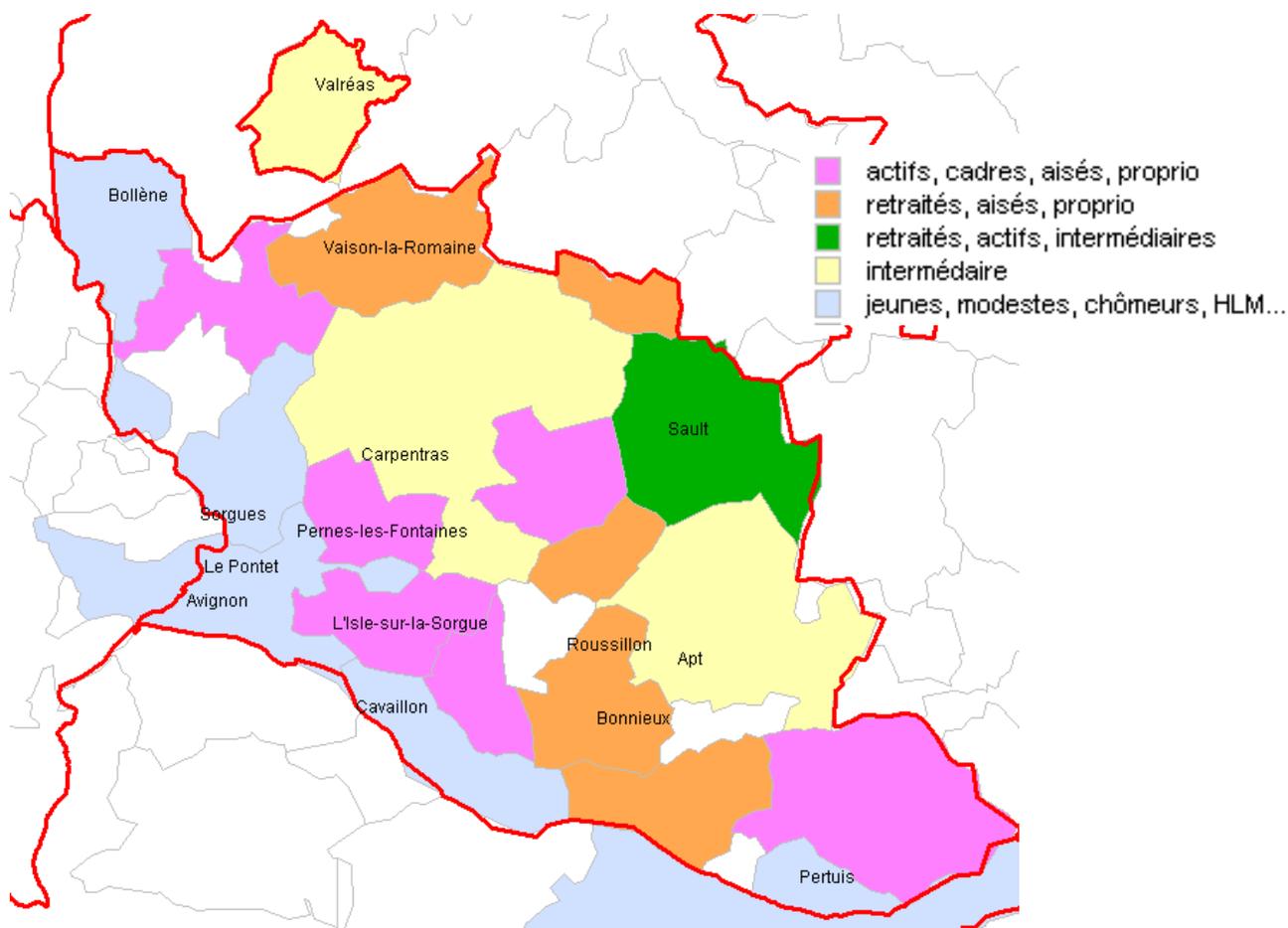
Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Lubéron = Pont Saint Julien

Source : Insee 2007, calculs des auteurs – résultats d'une ACP réalisée sur 32 variables (cf. annexe P3-3)

Les spécificités en matière d'attractivité résidentielle apparaissent finalement plus discriminantes qu'en matière d'attractivité « productive ». Les cinq groupes d'EPCI sont :

1. les EPCI attractifs auprès de migrants plutôt retraités, les ménages aisés, les propriétaires ;
2. les EPCI attractifs auprès d'actifs, d'âge intermédiaire, des classes aisés ou moyenne supérieure, propriétaires ;
3. les EPCI attractifs auprès d'une population jeune, de ménages modestes, de chômeurs, d'inactifs, de ménages logés en HLM ou en appartement, des locataires
4. les EPCI attractifs auprès d'actifs, d'âge intermédiaire et de niveau de revenu moyen ;
5. les EPCI attractifs auprès de retraités, personnes âgés, mais de revenus plus modestes que le premier groupe – également auprès d'actifs de niveau de vie intermédiaire.

Carte III-1 : Typologie des EPCI du Vaucluse en matière d'attractivité résidentielle



Source Insee 2007, calculs des auteurs

Cette concurrence de nature « résidentielle » s'exprime plus fortement dans les territoires attractifs auprès « des franciliens, des actifs de CSP +, des retraités plutôt aisés, des propriétaires... ». De plus, ces typologies de nouveaux arrivants laissent supposer un accroissement significatif des effets « clubs » qu'a produits la mise en intercommunalité (Estèbe, Talandier, 2005)⁵⁹.

L'articulation complémentarité interne / concurrence externe ou l'enjeu d'unité intercommunale pour être plus compétitif à l'extérieur fait partie des justifications élémentaires de la mise en intercommunalité. Le terme de « coopération » - coordination / compétition – pourrait être emprunté à Paul Boino pour décrire ce double processus interne/externe qui s'inscrit dans le capital intercommunal collectif. Bonne nouvelle ? Pas si sûr.

L'interaction des échelles de régulation vise, certes à accroître la compétitivité des métropoles et donc des nations, mais entretient également une « *compétition en cascade* »⁶⁰ qui concerne

⁵⁹ Philippe Estèbe, Magali Talandier. 2005. Op. Cit.

⁶⁰ Davezies, Estèbe, 2007 – op. cit.

toutes les intercommunalités. De plus, à ces effets de compétition hiérarchique, s'additionnent des effets de concurrence de proximité à la fois productive, résidentielle et touristique. Or, si la mise en concurrence « verticale » accroît le risque de distorsion de l'intérêt général, la mise en concurrence disons « horizontale » (entre EPCI voisins de même nature) n'accroît certainement pas la compétitivité économique globale.

Finalement, l'instabilité intercommunale, l'obligation permanente de négociation apparaît comme un amortisseur assez puissant face à ces effets de concurrence stérile et de « clubbisation ».

Cohésion, complémentarité et interterritorialité

Si le législateur insiste sur les effets d'entraînement supposés des métropoles sur leur hinterland, il nous semble qu'une approche en termes de complémentarité réciproque serait plus réaliste et plus constructive. Le succès des métropoles repose aussi sur les aménités qu'offrent leurs territoires environnants. Dans ce contexte, le caractère « instable » des périmètres actuels nous semble particulièrement intéressant et constitue un cadre inédit de gouvernance interne et externe : gouverner par consensus pour éviter les risques de sécession en interne, s'ouvrir à la négociation pour anticiper les rapprochements de demain. Cette nature « mouvante » - non figée - de l'intercommunalité semble contraindre les acteurs à une certaine forme de négociation « interterritoriale » permanente – réduisant peut-être les effets concurrentiels pour tenter de valoriser les effets de complémentarité. La question du périmètre pertinent, de la subsidiarité devient secondaire, voire obsolète. Les coopérations sont à géométrie variable, selon les problématiques et les territoires. Peut-être pas assez, pas systématiquement, ou pas autant qu'il le faudrait, mais les acteurs interrogés semblent conscients de cette nécessité et ont appris à manipuler les divers « outils intercommunaux ».

L'un des acquis de l'intercommunalité est d'avoir permis d'instaurer (même si les conflits internes persistent) un sentiment d'appartenance à un même territoire, la nécessité de renforcer la complémentarité interne pour mieux s'adapter et résister aux chocs externes. L'enjeu de l'intercommunalité est à présent de passer d'une logique de similitude interne à une logique, non pas de concurrence, mais de complémentarité externe.

Revenons sur les mécanismes de ces cohésions internes, sur ce qui fait dire aux acteurs que l'on a réussi à « *transcender la commune* ».

Dans les EPCI du type « bassin de vie », l'équilibre est cherché autour de l'articulation rural/urbain ou villages/ville-centre. Beaucoup nous ont parlé de l'harmonisation des services entre la ville-centre et sa périphérie et du saut qualitatif que cela représente pour les villages. L'enjeu du maintien des services publics dans la ville-centre peut aussi être un facteur facilitant le consensus (c'est le cas à Vaison-la-Romaine). Mais c'est également en termes de rationalisation de l'offre touristique et de l'offre économique que s'organise cette complémentarité interne toujours avec le même objectif : accroître sa lisibilité externe. A Vaison, par exemple, la politique touristique intercommunale s'appuie sur la complémentarité entre des territoires de tourisme de pleine nature (vallée du Toulourenc), du tourisme « viticole » (Rasteau, Cairanne, Sablet...), du tourisme culturel (Vaison-la-Romaine). Quant aux politiques économiques, elles ont permis d'organiser les ZAC afin d'enrayer la concurrence sur les zones commerciales pour les enjeux de TP. « *Moins de concurrence et de POS hasardeux pour plus de complémentarité sur les ZAC, avec des zones dédiées* ».

Si l'on retrouve les mêmes enjeux autour d'Avignon (COGA), d'autres spécificités apparaissent à cette échelle d'agglomération, notamment :

- la coordination et la mise en place d'une politique de la ville unifiée ;
- la réalisation d'une politique de transports en commun harmonisée.

Dans les communautés de communes rurales, l'intercommunalité aurait permis la « *remise à niveau des villages* » et facilité de ce fait le renouveau rural sur au moins deux aspects :

- renforcer l'attractivité touristique en rénovant les centres de village, en valorisant le patrimoine, en devenant le « *poumon vert des agglomérations* » voisines ;
- renforcer l'attractivité résidentielle auprès de retraités, mais également des jeunes actifs grâce au développement d'une offre de services à la personne (crèches, rénovation et équipement des écoles, portage de repas à domicile, offre d'hébergement pour personnes âgées...).

Enfin, dans le périurbain, on retrouve cette volonté de préserver le cadre de vie, de développer les services à la personne, mais également celle de renforcer les enjeux productifs grâce notamment à une gestion harmonisée des ZAC et à l'accompagnement de porteurs de projets.

Cette complémentarité interne – encore imparfaite et parfois conflictuelle – est unanimement perçue comme un atout concurrentiel externe à la fois productif, résidentiel et touristique. Une certaine émulation inter-EPCI s'installe – parfois plus par défaut ou par crainte d'être « *noyé* », ou d'être le « *dernier de la classe* » que par véritable volonté de développement. Mais, ce qui est plus intéressant, c'est la prise de conscience que ce modèle-là est aussi terminé.

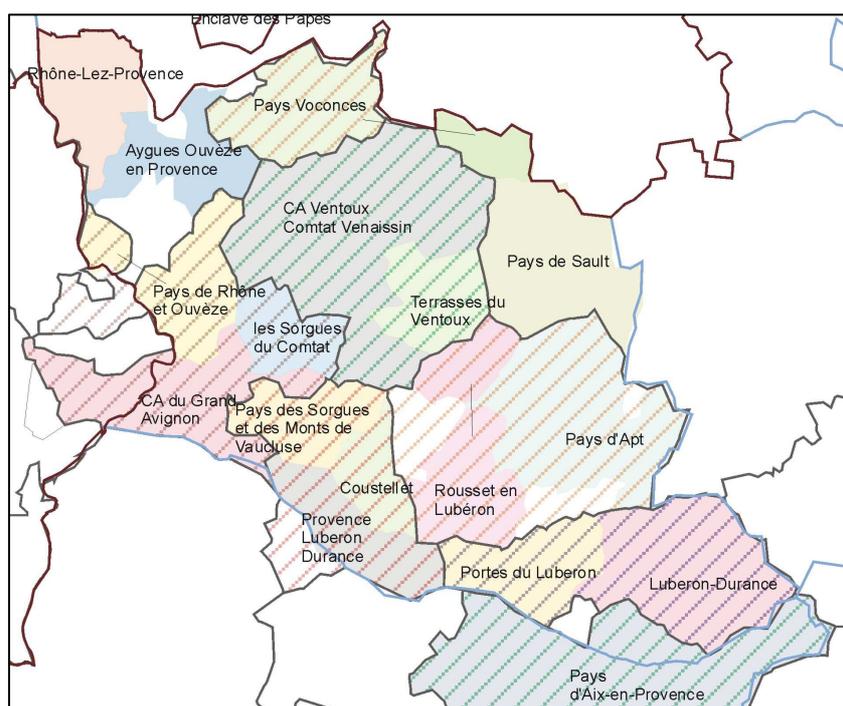
Les EPCI dits d'opposition – ruraux ou périurbains – prennent conscience qu'au delà des injonctions politiques, il ne leur est de toute façon plus possible de rester dans l'entre soi.

Le rural voulait croire à un modèle local et endogène, directement articulé avec les échelles supérieures (conseil général notamment pour l'obtention de subventions). Mais, ces territoires sont aujourd'hui de plus en plus dépendants de flux externes – non nécessairement productifs – mais résidentiels et touristiques, leur population tisse un lien quotidien avec les pôles urbains.

Les territoires périurbains sont parvenus à montrer « *1 – qu'ils existent et 2 – que le dynamisme économique et démographique est chez nous et pas dans le pôle urbain* » comme l'a clairement exprimé l'un des élus interrogés. Mais, là encore, il y a aujourd'hui nécessité à dépasser ces jeux de concurrence externes, d'une part pour fusionner et créer des périmètres élargis qui permettent la mise en place d'autres services (transport collectif notamment), d'autre part pour se diriger vers plus d'interterritorialité. Si certaines fusions semblent logiques et inévitables, les élus ont tendance à critiquer tout de même la pertinence d'une course aux territoires toujours plus grands qui, poussée à l'extrême, n'aurait évidemment plus de sens. « *Si c'est pour refaire les départements !* ».

Le Scot semble avoir été un facteur décisif pour faire comprendre que la compétition de voisinage pouvait annuler à terme les avantages comparatifs de chacun.

Carte III-2 : Scot et EPCI du Vaucluse



Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon = Pont Saint Julien

Source : élaboration des auteurs

Pour la plupart des acteurs interrogés, le Scot fait figure de véritable « *électrochoc* », « *un déclic* », ou encore « *un bol d'air, de l'oxygène* ». Vécu comme contraignant, notamment pour les questions d'urbanisme, le Scot apparaît néanmoins « *nécessaire pour penser communauté* ». Même si tous les Scot ne sont pas aboutis, certains n'en étant même qu'à leurs balbutiements sans réel projet de territoire identifié, la constitution du Scot semble avoir renforcé l'unité au sein de chaque EPCI. Mais elle a surtout permis de montrer la diversité et la complémentarité inter-EPCI, que ce soit dans une optique de fusion à moyen terme ou juste de coopération.

Dans le cas de Cavaillon, l'Isle-sur-la-sorgue et Coustellet, le Scot devient un lieu de rencontre, de débat pour définir un projet commun qui pourrait être celui d'une future communauté d'agglomération. Les CC de Cavaillon et de l'Isle-sur-la-sorgue sont nées d'un échec, d'un projet avorté de communauté d'agglomération autour de ces deux pôles. Or aujourd'hui, ces deux EPCI polarisés (plus celui de Coustellet) ont affirmé leurs spécificités respectives. C'est à présent en termes de complémentarité fonctionnelle que le débat peut s'engager (même si les questions de pouvoir et représentation politique demeurent). « *Si nous réussissons ce projet d'agglomération, nous n'aurons personne à envier grâce à notre diversité* ».

Dans le cas du pays Vaison Ventoux le périmètre du Scot est celui de la communauté de communes. C'est un Scot d'opposition, non pas dans une logique de club socio-économique, mais pas crainte de dilution du bassin de vie intercommunal. En effet, la règle des 15 km⁶¹

⁶¹ Le SCOT : la règle « de constructibilité limitée » ou « règle des 15 kms » concerne exclusivement les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou de la périphérie d'une agglomération

risquait de contraindre certaines communes de la CC de Vaison à intégrer le Scot de Carpentras. Pour éviter cela, la CC a décidé de créer son propre Scot, ce qui semble avoir donné un souffle nouveau à l'intercommunalité.

« Le Scot a donné du sens à la CC, ça nous permet de passer d'une CC de services à une CC de projet. [...] C'est devenu le pilier fondateur, on a pris conscience du « nous » et de ce que l'on voulait faire pour le territoire ».

Ce territoire qui mise sur ses atouts résidentiels et touristiques a également décidé de renforcer la démographie dans la ville-centre pour y maintenir les services publics. Le territoire de Vaison se positionne en complémentarité de celui de Carpentras en matière d'offre de services au public (services hospitaliers et médicaux, piscine couverte,...), mais aussi en termes de profil résidentiel et économique.

Alors, place à l'inter-Scot ?

Dans le cas d'Avignon, l'inter-Scot apparaît comme un moment important, car il permet de dépasser les frontières départementales et d'engager des discussions avec les territoires des Bouches-du-Rhône.

L'inter-Scot semble également être un lieu possible de débat pour l'organisation des transports (réouverture de la ligne de chemin de fer entre Carpentras et Avignon, négociation en cours sur les gares desservies, l'urbanisation autour des gares etc.).

Le Scot – et plus encore les projets inter-Scot – obligent à penser ces complémentarités horizontales. Il ne s'agit donc pas uniquement d'un processus de « sur-territorialité » pour reprendre les termes de Martin Vanier qui viserait à répondre aux enjeux par un simple saut d'échelle, mais bien d'une mise en complémentarité nécessaire. Car si les villes se

INSEE de plus de 50 000 habitants. Dans ces communes, lorsqu'elles ne sont pas couvertes par un SCOT applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1/7/2002 ou une zone naturelle.

De plus, dans ces communes et à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes après l'entrée en vigueur de la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale concernant les grandes surfaces et les multiplexes cinématographiques. Pour déroger à cette règle, les communes devront obtenir soit l'accord du préfet (qui prend l'avis de la commission départementale des sites) soit l'accord de l'établissement chargé de l'élaboration du SCOT dont le périmètre est déjà arrêté.

La dérogation à cette règle est cependant de droit (depuis la loi Urbanisme et Habitat) sauf si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan.

Par ailleurs, dans le seul cas des communes situées à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, par arrêté motivé après avis de la commission de conciliation, le préfet peut exclure de l'application de la « constructibilité limitée » une ou plusieurs des communes s'il constate une rupture géographique due à des circonstances naturelles (relief...).

Pour l'application de la « règle des 15 km » les schémas d'aménagement régionaux de Guadeloupe, Guyane, Martinique et de la Réunion, le schéma directeur de la Région Ile de France, le schéma d'aménagement de la Corse puis le plan d'aménagement et de développement durable qui le remplacera ont valeur de SCOT.

Au-delà de l'incitation à l'élaboration de SCOT que constituent ces dispositions, et pour compenser l'atténuation de leur rigueur par la loi Urbanisme et Habitat, la circulaire n° 2004-5 du 30 janvier 2004 a introduit, pour une durée limitée à 4 ans, une aide financière de l'État à l'élaboration des études du SCOT. Cette aide (1'euro par habitant) vise les EPCI, notamment ceux qui ne disposent pas des moyens en ingénierie suffisants pour mener les études, mais la dépense subventionnable ne comprend pas celle effectuée en régie. Par contre, la DGD prend en compte les dépenses d'études et de conduite d'opérations ainsi que les dépenses matérielles.

Extrait du site : http://www.outils2amenagement.certu.fr/article.php3?id_article=223

ressemblent de plus en plus, les microdifférences sont fortes, la « fractalisation » des territoires croissante (Veltz, 2002)⁶².

Cette coopération horizontale permettrait de dépasser les effets de « club » issus de l'intercommunalité « première génération », de viser non plus uniquement la concurrence « compétitive » mais également la complémentarité « efficace ». On peut même se demander si ce premier temps de l'intercommunalité, qui a incité les territoires notamment périurbains à se replier sur eux-mêmes, ne faciliterait pas aujourd'hui l'objectif d'interterritorialité. On a montré dans la première partie de ce rapport en quoi la mise en intercommunalité avait finalement rendu le territoire et ses enjeux plus lisibles. Cette lisibilité est également accrue en termes de critères de complémentarité. C'est ce qui ressort des quelques analyses statistiques présentées plus hauts. Evidemment, la question d'une reproduction possible de ces effets « clubs » à plus grande échelle se pose. C'est d'ailleurs ce que souligne Eric Charmes dans ses travaux. Il observe la création de Scot périurbains sur le mode club de clubs. La règle des 15 km qui était faite pour contraindre les communes périurbaines à intégrer les structures métropolitaines n'a pas suffi. Certains EPCI périurbains se seraient regroupés en Scot pour défendre leurs intérêts. Le contenu de ces Scot serait d'ailleurs représentatif des attentes des populations périurbaines : maintien du cadre de vie, essor des espaces verts... mais également politique d'urbanisation « extensive ».

Cependant, la question est complexe, Xavier Desjardins (2007)⁶³ par exemple nous montre que plus le périmètre du Scot se rapproche des limites de l'aire urbaine, plus son contenu est dilué et peu ambitieux. On peut certes s'interroger alors sur la pertinence de viser des intercommunalités métropolitaines. Mais, on peut aussi s'interroger sur les temps d'adaptation nécessaires, sur la construction pas à pas d'une interterritorialité qui nécessiterait de passer par des étapes d'entre soi, afin de mieux révéler, finalement, la nécessité d'une mise en complémentarité. Ce n'est donc peut-être pas tant le caractère métropolitain, ou le contenu « mou » des Scot métropolitains qui serait préoccupant, mais les limites d'une organisation intercommunale qui aurait un caractère définitif, figé et non évolutif.

Le choix d'un modèle de développement : vers une radicalisation de la carte intercommunale ?

Les choix d'alliance d'hier ont façonné l'intercommunalité d'aujourd'hui... les choix d'aujourd'hui façonneront celle de demain. Aussi, est-il important de comprendre les motivations des acteurs pour tenter d'entrevoir les perspectives qui s'offrent aux territoires. Les négociations actuelles - dans le contexte de réforme territoriale - s'inscrivent dans le prolongement de l'étape précédente, à savoir adapter l'offre territoriale au changement de paradigme socio-économique et passer ainsi d'une logique productivo-locale, à des considérations productivo-résidentielles globalisées dans lesquelles chaque territoire tente de se spécifier. Cette première étape « existentielle » impose les briques de base pour l'étape suivante, plus « fonctionnelle ». La question est alors de savoir « avec qui je m'allie pour quel modèle et opportunité de développement ? ». Les territoires n'ont pas tous la même marge de manœuvre, le même panier d'horizons possibles.

Reprenons le cas du Vaucluse. Avignon (la COGA) doit trouver sa place dans l'arc méditerranéen et rhodanien et tenter d'exister en tant que métropole de 3^e rang entre

⁶² Pierre Veltz. 2002. « Des lieux et des liens ». Edition de l'Aube, 156p.

⁶³Xavier Desjardins. 2007. Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve. Thèse de doctorat en Géographie, Paris 1 – Panthéon-Sorbonne.

Marseille, Aix-en-Provence, Nîmes, Montpellier, ou encore Lyon. Or, aujourd'hui cette communauté d'agglomération compte à peine 170 000 habitants et regroupe 12 communes. Les ambitions métropolitaines de la COGA passent en premier lieu par l'intégration des EPCI périurbains.

Les communautés de communes périurbaines, les charnières, dont Les Sorgues du Comtat, ont deux, voire trois possibilités :

- conforter leur statut de territoires supports (et acteurs) des dynamiques métropolitaines, s'inscrire dans la compétition territoriale et rejoindre la COGA ;
- ou faire le choix de « l'arrière-pays », se replier vers le Nord ou l'Est du Vaucluse et s'inscrire dans une logique de développement hors métropolisation, plus résidentielle que productive.

Le pays des Sorgues peut s'inscrire dans plusieurs types de cohérence territoriale :

- une cohérence économique qui inclut Cavaillon (fondée sur la filière agriculture/marché/logistique) – on se construit autour de la notion de bassin de vie, on accompagne le développement ;
- une cohérence de type métropolitain qui s'inscrit dans l'orbite d'Avignon – on infléchit le modèle pour devenir un pôle métropolitain ;
- une cohérence de type résidentielle qui le rattache plutôt au Luberon – on renforce le modèle de développement actuel.

Le pays de Sault ou les terrasses du Ventoux, les EPCI ruraux, n'ont pas vraiment le choix et rejoignent l'intercommunalité « urbaine » la plus proche et avec laquelle sa population a le plus de liens (fréquentation du lycée, de l'hôpital, flux domicile-travail...). Si ces fusions sont inéluctables et plutôt ressenties comme nécessaires, la perte de représentativité inquiète. *« Nous devons passer d'une logique de similitude à une logique de complémentarité, mais le risque est de tomber dans une logique de soumission ».*

Les EPCI de type bassin de vie non métropolitain tente de renforcer leur cohésion interne (en intégrant par exemple les EPCI d'opposition) et misent sur une complémentarité fonctionnelle avec le pôle métropolitain, notamment grâce à leurs fonctions résidentielles, touristiques... leurs aménités – sans toutefois abandonner leurs spécificités productives (artisanat, agriculture, réseau de petites entreprises...)

Evidemment, ces constructions à un niveau donné interagissent les unes sur les autres, faisant de l'intercommunalité un pivot du développement territorial et non un verrou.

Néanmoins, n'y aurait-il pas un risque de radicalisation du modèle, avec d'un côté les métropoles et leurs caractéristiques de développement et de l'autre les EPCI hors métropolisation figés dans une logique de développement de nature plutôt résidentielle et présente. Les secondes vivant sous perfusion des premières, les premières se trouvant affaiblies par les évactions de revenus vers les secondes. On peut alors s'interroger sur les impacts de la réforme de la taxe professionnelle dans ce système. La nouvelle ressource – la contribution économique territoriale (CET) – est composée de la cotisation foncière et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, à laquelle s'ajoutent l'IFER (impôt forfaitaire sur les entreprises en réseaux), la TASCOT (taxes sur les surfaces commerciales de plus de 400 m²) et une compensation de l'Etat lorsque les nouveaux impôts sont globalement inférieurs au produit de l'ancienne TP (sur la base du niveau de vie des intercommunalités en 2010). Plusieurs remarques peuvent être formulées :

- La TASCOM est vécue par les élus comme une invitation à la création de zones commerciales et à la construction de nouveaux hypermarchés ;
- Globalement, pour le secteur communal (dont EPCI en TPU) les ressources économiques passeraient de 18 Mds € à 11 Mds € (écart compensé par l'Etat sur la base de 2010). Mais cet écart entre le produit des nouveaux impôts et ceux de l'ancienne TP est très variable d'un secteur à l'autre, d'un type d'entreprise à une autre. Le « déficit » est bien plus important pour les secteurs industriels que pour les secteurs des services et commerces⁶⁴.
- Si ce « déficit » est comblé par l'Etat sur la base de 2010, la dynamique de ces compensations inquiète les élus principalement pour les secteurs industriels – secteurs, qui plus est, pas toujours bien acceptés par la population.
- La part de la fiscalité ménages dans le total des ressources fiscales des territoires devient prédominante⁶⁵.

Enfin, la corrélation économie/territoire – dans sa dimension fiscale - s'affaiblit d'autant plus que le territoire accueille des entreprises de type industriel. Ainsi, si le rapport Durieux insiste sur les gains réalisés par les entreprises secteur par secteur après la réforme, il aurait été instructif de connaître l'impact territorial par secteur d'activité. Une étude réalisée par Stratorial Finances, présentée à la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale le 12 octobre 2010, apporte quelques éclairages⁶⁶ (figures III-1, 2, 3, 4, 5).

⁶⁴ Notamment parce que la cotisation sur la valeur ajoutée (15 Mds € dont seulement 11 Mds seront payés par les entreprises) sera directement payée par les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 500 000 €, sera payée par l'Etat, à hauteur de 1,5% de la valeur ajoutée, pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires de plus de 152 000 €.

⁶⁵ Exemple, dans la région urbaine grenobloise, la part des impôts ménage passerait de 45% à 61% de la fiscalité locale. Calculs et présentations réalisés par le bureau d'étude Stratorial finances pour l'EP-Scot de la RUG.

⁶⁶ <http://www.stratorial-finances.fr/upload/PresentationCommissiondesaffaireseconomiques.pdf>

Figures III-1, 2, 3, 4, 5 : Exemples d'impact sur le fiscalité locale de la réforme de la TP – selon le type d'entreprises

Cas 1 : 2 : ENTREPRISE ARTISANALE

Charpentier couvreur		Valeur locative foncière	4 200	Chiffre d'affaires	520 000	
		Valeur locative des EBM	37 000	Valeur ajoutée	280 000	
	Avant réforme en €	Après réforme en €			Ecart après/avant réforme en €	Ecart après/avant réforme en %
		CFE	CVAE	Total CET		
Impôt payé	9 800	1 063	253	1 316	-8 484	-87%
Dont dégrèvement	-632		-3 950	-3 950		
EPCI	5 582	1 032	1 113	2 145	-3 437	-62%
Département	3 101	0	2 037	2 037	-1 064	-34%
Région	976	0	1 050	1 050	74	8%
Total impôt perçu	9 659	1 032	4 200	5 232	-4 427	-46%
Solde Etat						
Signe négatif = coût Etat						
Impôt payé à l'Etat – impôt perçu CL	141	31	-3 948	-3 917		

- L'impôt dû par l'entreprise est divisé par 7,5. Les recettes des collectivités diminuent de 46%.
- L'Etat prend en charge les 3/4 de l'impôt.

Cas 2 : : PRODUCTEUR DE GRANULATS

Exploitant de carrière		Valeur locative foncière	2 000 000	Chiffre d'affaires	50 000 000	
		Valeur locative des EBM	12 000 000	Valeur ajoutée	15 000 000	
	Avant réforme	Après réforme			Ecart après/avant réforme	Ecart en %
		CFE	CVAE	Total CET		
Impôt payé	525 000	354 465	227 250	450 000	- 75 000	-14%
Dont dégrèvement	- 3 019 793			- 131 715		
EPCI	1 896 888	344 140	59 625	403 765	- 1 493 123	-79%
Département	1 053 696	-	109 125	109 125	- 944 571	-90%
Région	331 632	-	56 250	56 250	- 275 382	-83%
Total impôt perçu col loc	3 282 216	344 140	225 000	569 140	- 2 713 076	-83%
Solde Etat						
Signe négatif = coût Etat						
Etat : Impôt payé à l'Etat – impôt perçu CL	- 2 757 216	10 324	2 250	- 119 140		

- La cotisation de l'entreprise qui était plafonnée diminua faiblement.
- L'Etat est le grand gagnant de la réforme. En effet, le montant du dégrèvement pris en charge diminua de 96%.
- Les collectivités percevront un impôt égal à 17% de l'ancienne taxe professionnelle

Cas 3 : : INDUSTRIE NOUVELLES TECHNOLOGIES

Fabricant de composants électroniques		Valeur locative foncière		4 300 000		Chiffre d'affaires		370 000 000	
		Valeur locative des EB		95 000 000		Valeur ajoutée		120 000 000	
Avant réforme en €		Après réforme en €				Ecart après/avant réforme en €		Ecart après/avant réforme en %	
		CFE		CVAE		Total CET			
Impôt payé	4 200 000	1 100 415	1 818 000	2 918 415	-1 281 585	-31%			
Dont dégrèvement	-21 212 967								
EPCI	13 320 896	1 068 364	477 000	1 545 364	-11 775 532	-88%			
Département	8 132 670	0	873 000	873 000	-7 259 670	-89%			
Région	2 076 959	0	450 000	450 000	-1 626 959	-78%			
Total impôt perçu col loc	23 530 525	1 068 364	1 800 000	2 868 364	-20 662 161	-88%			
Solde Etat Signe négatif = coût									
Etat : Impôt payé à l'Etat – Impôt perçu CL	-19 330 525	32 051	18 000	50 051					

- L'économie d'impôt est relativement faible pour l'entreprise.... En revanche, les collectivités ne récupéreront plus que 12% de l'ancien impôt. L'Etat réalisera une économie très importante.

Cas 4 : : HYPERMARCHÉ

Etablissement exploité par une société indépendante		Valeur locative foncière		500 000		Chiffre d'affaires		110 000 000	
		Valeur locative des EB		1 000 000		Valeur ajoutée		15 000 000	
Avant réforme en €		Après réforme				Ecart après/avant réforme en €		Ecart après/avant réforme en %	
		CFE		CVAE		TASCOM		Total CET + TASCOM en €	
Impôt payé	659 799	126 594	227 250	288 400	642 244	-17 555	-3%		
EPCI	203 238	122 907	59 625	280 000	462 532	259 294	128%		
Département	112 896	0	109 125	0	109 125	-3 771	-3%		
Région	35 532	0	56 250	0	56 250	20 718	58%		
Total impôt perçu col loc	351 666	122 907	225 000	280 000	627 907	276 241	79%		
Solde Etat Signe négatif = coût									
Etat : Impôt payé à l'Etat – impôt perçu CL	308 133	3 687	2 250	8 400	14 337				

- L'impôt dû par l'entreprise demeure stable.
- Les recettes fiscales perçues par L'EPCI sont plus de deux fois supérieures à celles perçues avant réforme. Cette augmentation est due à la taxe sur les surfaces commerciales. L'Etat, quant à lui est en perte car il supporte le transfert de la TASCOM

Cas 5 : : PETITE ENTREPRISE DU SECTEUR TERTIAIRE

Société du type cabinet d'expertise comptable		Valeur locative foncière		5 000		Chiffre d'affaires		1 500 000	
		Valeur locative des EBM		12 000		Valeur ajoutée		1 000 000	
	Avant réforme en €	Après réforme en €			Ecart après/avant réforme en €	Ecart après/avant réforme en %			
		CFE	CVAE	Total CET					
Impôt payé	4 304	1 266	1 010	2 276	-2 028	-47%			
Dont dégrèvement			-14 000	-14 000					
EPCI	2 303	1 229	3 975	5 204	2 901	126%			
Département	1 279	0	7 275	7 275	5 996	469%			
Région	403	0	3 750	3 750	3 347	831%			
Total impôt perçu col loc	3 986	1 229	15 000	16 229	12 244	307%			
Solde Etat Signe négatif = coût Etat : Impôt payé à l'Etat – impôt perçu CL	319	37	-13 990	-13 953					

- L'impôt dû par l'entreprise est divisé par 2. L'impôt perçu est multiplié par 2 pour l'EPCI, par 4 pour le département et par 7 pour la Région. Le coût pour l'Etat représente plus de 6 fois l'impôt payé.

Le premier cas concerne une entreprise artisanale réalisant un chiffre d'affaires de 520 000€. L'impôt payé par l'entreprise diminue de 87%, la ressource pour l'EPCI diminue de 62% (compensée au départ par l'Etat...). L'Etat prend en charge les 3/4 de l'impôt.

Le deuxième et le troisième cas sont des entreprises de type industriel (production de granulats d'une part, industrie de haute technologie d'autre part), dont le chiffre d'affaires atteint plusieurs dizaines voire centaines de millions d'euros. Contrairement au premier cas, ces entreprises qui bénéficiaient déjà d'un plafonnement des cotisations sur la valeur ajoutée réalisent un gain après réforme non négligeable mais bien plus faible que la première (-14% et -31%). Pour l'EPCI la ressource diminue de plus de 80% ! Ainsi, les EPCI perçoivent un impôt équivalent à moins de 20% de l'ancienne TP (pertes compensées dans un premier temps par l'Etat...). L'Etat réalise d'importantes économies car le dégrèvement anciennement accordé à ces entreprises était largement supérieur aux montants reversés après réforme aux collectivités locales.

Dans le quatrième et le cinquième cas, l'hypermarché bénéficie d'une faible réduction d'impôt (-3%), la petite entreprise du secteur tertiaire d'une réduction de 47%. En revanche, dans les deux cas, l'EPCI est cette fois gagnant avec une rentrée fiscale plus de deux fois supérieure à celle d'avant la réforme (+126%). Le coût pour l'Etat est conséquent (perte de la TASCOM dans le cas de l'hypermarché et participation à la CVAE pour la petite entreprise).

Certes l'emploi reste une priorité pour les élus, mais la création d'emplois n'est pas uniquement le fait des secteurs productifs. Les élus ont compris que le développement économique de leur territoire peut aussi s'appuyer sur une dynamique résidentielle et présente (capter des revenus non productifs et favoriser la circulation de richesse – *la consommation* – dans le territoire). Leur position est assez claire concernant leur volonté de ralentir leurs efforts pour attirer des entreprises productives.

« Les projets de ZAC n'iront pas jusqu'au bout en raison de la réforme de la TP, nous avons réalisé la première tranche, mais la seconde sera donnée à des promoteurs privés pour réaliser des logements. »

« La réforme de la TP est très inquiétante pour des territoires comme le Pontet qui ont bousillé leurs atouts paysagers et qui ne vit que de la TP. »

« Moi je ne ferai plus d'efforts sur des projets qui coûtent cher et ne me rapporteront plus rien. »

« La réforme de la TP est catastrophique, il faudra augmenter les impôts ménages. Personne ne se battra pour attirer des entreprises. »

« La fin de la TP signe le coup d'arrêt de certains projets, comme le photovoltaïque. »

Même dans la COGA, on s'interroge sur le positionnement et les projets à développer. *« Envisager de mettre des logements dans les zones dédiées au départ aux entreprises était impensable il y a 5 ans. Avec la réforme, on a changé d'optique et on se dit qu'il faut diversifier ses ressources. Il va falloir plus d'impôts ménages. »*

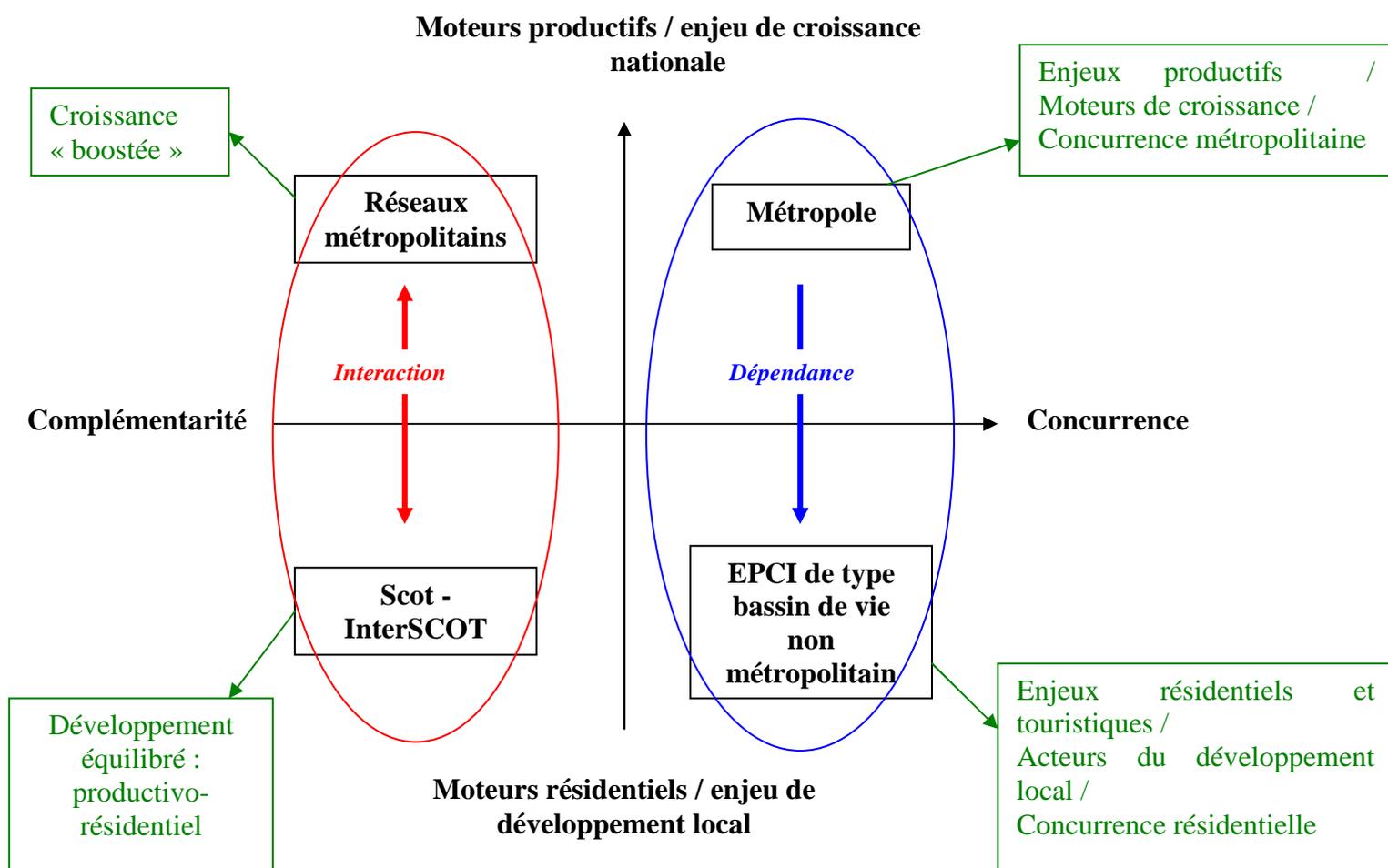
Aussi, *« Ne faudrait-il pas miser sur un développement économique assis sur la qualité de vie, le patrimoine, le paysage pour attirer des ménages et des entreprises, plutôt que de jouer avec des éléments classiques du type pôle de compétitivité. »*

On serait donc face à une perspective de simplification de la carte intercommunale, avec d'un côté des métropoles moteurs de la croissance nationale et de l'autre des EPCI du type bassin de vie, dans un contexte éventuel de désinvestissement productif de territoires. Le législateur pense l'articulation entre ces deux types de territoires en termes de diffusion des dynamiques métropolitaines aux territoires périphériques, alors qu'à notre sens elle est à penser en termes de complémentarité productive et résidentielle. Les bases productives sont, certes, plus importantes dans les métropoles que dans les bassins de vie non métropolitains, mais elles sont surtout de nature différente. Dans les métropoles, on va chercher la spécialisation économique en misant sur un milieu innovateur, sur le cadre de vie de la région, sur les infrastructures etc. pour attirer et garder des entreprises à haute valeur ajoutée. Les bassins de vie non métropolitains renforcent leur caractère résidentiel et touristique, et ont intérêt à développer une économie complémentaire (et non concurrente) à celle de la métropole. Par exemple, dans ces bassins de vie non métropolitains, on misera plutôt sur la spécification économique, sur le développement des activités productives territorialement ancrées, mobilisant une ressource territoriale pour ne pas non plus plonger dans l'ultra-résidentialité qui a ses propres limites (inégalités sociales, mobilités accrues...) (Talandier, 2008)⁶⁷.

Sous forme de schéma, nous aurions :

⁶⁷ Magali Talandier (2008), « Une autre géographie du développement rural : une approche par les revenus », revue *Géocarrefour*.

Graphique III-2 : Mise en perspective de l'intercommunalité



Source : Elaboration des auteurs

L'axe vertical du graphique III-2 représente les enjeux économiques et « oppose » les moteurs productifs (enjeu de croissance nationale) aux moteurs résidentiels (enjeu de développement local). L'axe horizontal oppose les stratégies ou situations de concurrence intercommunale (en positif) aux stratégies de complémentarités et d'interactions (en négatif). On peut ainsi mieux visualiser les perspectives qui s'offrent aux territoires.

Dans une version aboutie et quelque peu figée de l'intercommunalité, les deux configurations que les territoires sont amenés à renforcer, infléchir ou à accompagner selon le cas et les stratégies d'alliance sont la métropole versus la communauté du type « bassin de vie non métropolitain ».

Sur la partie droite du graphique (en bleu), les métropoles sont en concurrence les unes par rapport aux autres, notamment dans leur fonction « productive ». Les intercommunalités du type bassins de vie non métropolitains sont en compétition sur des enjeux plutôt résidentiels.

Les risques sont multiples :

- Les métropoles de 2^e ou 3^e rang ne tiennent pas le choc, et ne résistent pas à la concurrence de leurs aînées – elles déclinent ou basculent dans l'intercommunalité du type grand « bassin de vie » résidentiel ;

- Les métropoles subissent la concurrence résidentielle des intercommunalités de type bassins de vie et voient leur population et avec elle leur revenu s'échapper au profit de ces territoires peu productifs. Leur perte de compétitivité par déficit de consommation est alors préjudiciable pour tous (c'est le cas de l'Ile-de-France vis-à-vis du reste du pays) ;
- La ségrégation socio-spatiale entre la métropole et les territoires périphériques s'accroît ;
- Les EPCI du type « bassins de vie non métropolitains » conservent, voire accroissent leur dynamisme démographique et économique (mais avec une économie assise sur des emplois présents). En revanche, les inégalités sociales y augmentent et la pression foncière est forte.

Si le scénario ne semble pas soutenable, durable, il est réaliste et déjà à l'œuvre dans certains territoires. L'enjeu politique nous semble consister à favoriser le glissement vers la partie gauche du schéma. Passer d'une concurrence métropolitaine à une coopération métropolitaine nationale pour favoriser la diversification des moteurs économiques de la croissance française. Les EPCI de type « bassins de vie » jouent, cette fois, la carte de l'interterritorialité, qui ne semble possible que si une certaine dose de flexibilité, d'instabilité régulée persiste. Cette complémentarité horizontale souligne la plasticité des territoires dont les contours se déforment selon les problèmes à traiter. L'enjeu du développement de ces bassins de vie reste avant tout résidentiel, mais peut également devenir productif (ou « productivo-résidentiel ») non pas pour concurrencer la métropole – ce serait un effort vain – mais pour compléter l'offre économique (secteur, type de ressources mobilisées etc.). La CET (ou la disparition de la TP) pourrait favoriser la coopération interterritoriale. En effet, comme plus personne n'a intérêt à avoir des activités productives lourdes dans son territoire – mais qu'il en faudra quand même toujours (carrières, usine de recyclage des déchets...) – la localisation ne pourra être le résultat que d'une coopération interterritoriale.

Si ce schéma représente un cadre général, une sorte de droite de régression, la question des cadres spécifiques, celle des résidus... reste ouverte, tout comme celle des outils de l'interterritorialité. Quelle marge de manœuvre politique ? Quels outils existants ou à inventer ?

Une transformation profonde de l'exercice du pouvoir territorial

Pour les progressistes de tous bords, la mesure de la pertinence d'une réforme territoriale —si l'on excepte l'espoir toujours déçu de la suppression d'un échelon— est la distance qui la sépare de la transformation des intercommunalités en collectivités territoriales « de plein exercice ». Pour nous tous, modernes, il va de soi que les intercommunalités issues de la loi de 1999 incarnent les collectivités locales du futur : seule la création d'entités politiques territoriales stables, légitimes, autonomes, exerçant de vastes compétences sur de vastes territoires peut résoudre les maux indéracinables de notre système territorial : morcellement, inégalités, dilution des responsabilités, opacité démocratique, multiplication d'investissements de confort et explosion des coûts de coordination.

Les travaux scientifiques en rajoutent souvent, qui montrent combien le processus intercommunal, pour l'instant, n'a pas eu les effets attendus sur la maîtrise des coûts ou la qualité des politiques publiques territoriales. A l'heure du développement durable et de la réduction des budgets publics, il apparaît évident que l'avenir est, sinon à la disparition des communes, du moins à leur intégration toujours plus poussée dans de nouvelles collectivités territoriales. L'intercommunalité n'aurait de sens que dans cette perspective, faute de quoi elle ne serait qu'une couche de plus.

Ce que nous montrent les enquêtes dans le Vaucluse, c'est que, tout en étant conscient de la nécessité de trouver des coopérations et de construire des complémentarités entre les territoires, les acteurs politiques et techniques ne sont pas pressés de transformer leurs intercommunalités en « collectivités locales de plein exercice ». Il n'est même pas certain que cela constitue un objectif de long terme.

Face à ce qui peut apparaître comme le refus d'une intégration poussée et d'une simplification de la carte politique locale, on conclut vite aux méfaits du campanilisme et de l'égoïsme des élus qui s'accrochent à leurs mandats, à leurs pouvoirs, à leur carrière. La réforme territoriale de 2010 apparaît donc aux yeux des partisans du « grand soir institutionnel » comme une réforme pour rien, dévoyée par le groupe de pression des petites communes, trop bien représentées par le Sénat.

Ce qui frappe pourtant, c'est que cette réforme s'inscrit non pas en rupture, mais en continuité des réformes précédentes (lois de décentralisation de 1982 à 1994 ; loi ATR ; loi Chevènement) qui toutes ont à la fois affermi et confirmé la place et la fonction des intercommunalités dans le système territorial, sans toutefois leur permettre d'évoluer vers le statut de collectivité locale de plein exercice. C'est même, d'une certaine façon, le contraire qui se manifeste : plus les lois sur l'intercommunalité s'accumulent, plus l'intercommunalité se consolide comme une fonction spécifique, plus s'éloigne la perspective du « grand soir » où les intercommunalités d'aujourd'hui deviendraient les grandes communes de demain.

Intercommunalités et collectivités territoriales de plein exercice : les chemins divergent

Une collectivité territoriale « de plein exercice » se caractérise par trois piliers : l'élection au suffrage universel direct, la compétence territoriale générale, l'autonomie fiscale. Force est de constater que les modernes ont de quoi s'inquiéter : les réformes récentes à impact territorial (Grenelle de l'environnement, réforme de la fiscalité et réforme des collectivités territoriales) ne proposent pas, c'est le moins qu'on peut dire, d'avancées significative dans ces domaines. Le premier pilier, celui de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, semble être un acquis de la réforme de 2010, qui acte le principe du

« fléchage » des conseillers communautaires dans le cadre de listes communales. Pour certains analystes (Le Lidec, 2009), l'élection fléchée de conseillers communautaires au suffrage universel direct dans le cadre de circonscriptions communales ne participerait pas de la consolidation du fait communautaire ; bien au contraire, elle tendrait à renforcer la dimension confédérale des intercommunalités en sanctuarisant la commune comme brique de base de la démocratie locale. La réforme serait une victoire à la Pyrrhus pour les tenants de la démocratie locale, puisqu'elle figerait par avance l'électeur dans son réduit communal, stérilisant tout débat d'envergure communautaire. Nous en resterions à des agglomérations ou des métropoles dépolitisées, privées de débat public contradictoire. Ce régime électoral réduirait durablement les établissements publics de coopération intercommunale au statut d'instruments au service de coalitions inconstantes et contradictoires que forment entre eux les conseillers communautaires et, plus encore, les maires des communes.

Le deuxième pilier théorique —la compétence territoriale générale— ne sort pas consolidé du tunnel législatif. En laissant ce pouvoir aux communes (ainsi qu'aux départements et aux régions), le législateur renforcerait la logique confédérale au détriment d'un processus d'*empowerment* des intercommunalités. Certes, celles-ci acquièrent des capacités complémentaires et peuvent faire appel à des délégations de compétence, mais elles demeurent inscrites dans le principe de subsidiarité et du consensus qui déterminent les limites de l'intérêt communautaire. Les intercommunalités ne disposent pas du pouvoir juridique d'imposer leurs décisions à des communes qui n'en veulent pas, avec les conséquences souvent dénoncées, particulièrement dans le champ de l'urbanisme : déficit de logements sociaux, consommation irrépressible d'espace pour la construction neuve, refus d'assumer des charges collectives dès lors qu'elles entraînent des nuisances pour la commune et ses administrés.

L'autonomie financière, troisième pilier, peut paraître entamée par la réforme fiscale. Celle-ci ne correspond pas seulement à un changement d'assiette qui redistribue les cartes de la fiscalité territoriale; elle accélère aussi le processus historique de nationalisation des finances locales. Par le jeu des compensations et des transferts, l'Etat est plus que jamais le premier contribuable local. Pour ses détracteurs, la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par une contribution économique territoriale et une cotisation foncière tend à distendre le lien entre l'économie et les territoires, et contribuerait à réduire l'intérêt des autorités locales pour les activités entraînant des nuisances : fortes emprise au sol, risques environnementaux, trafic routier, etc. A terme, l'horizon de la réforme serait une nation de boutiquiers où seules les activités de service trouveraient droit de cité et grâce aux yeux des citoyens. Non content de diminuer l'autonomie fiscale locale, la réforme serait aussi un mauvais coup porté à l'industrie française, qui n'en avait pas besoin.

Un nouveau mode de gouvernance territoriale

On ne contestera pas ici les problèmes de fond soulevés par les critiques des différentes réformes. On souhaite seulement s'interroger sur la question principale qu'elles soulèvent : le refus de transformer radicalement la carte politique locale, en donnant aux intercommunalités les moyens de devenir les grandes communes de demain. Et si, par timidité ou par sensibilité aux différents lobbies territoriaux, le législateur n'avait pas fait œuvre de sagesse (involontaire ?) en laissant les intercommunalités dans l'indétermination institutionnelle ?

On peut citer trois arguments en réponse à cette interrogation.

Le premier argument est d'ordre démocratique : la mobilité des individus bouleverse considérablement l'ordre démocratique territorial. L'héritage du régime représentatif local ne

concerne plus qu'une part minimale de la vie quotidienne, celle de la démocratie du sommeil pour reprendre l'expression de Jean Viard : on vote là où l'on dort (et encore). L'élargissement de l'assise territoriale de la circonscription permettrait-elle de mieux saisir les citoyens-habitants-usagers-producteurs-consommateurs dans leurs espaces quotidiens ou saisonniers de référence ? A l'évidence non : il existe, de toute façon d'autres circonscriptions, et d'autres scènes publiques (le département, la région, la nation) où peuvent se débattre ces questions. Le problème des communautés et des futures métropoles n'est pas l'élargissement de l'assise du régime représentatif, mais la multiplication de formes diverses de démocratie, permettant de saisir l'ensemble des producteurs, des usagers et des consommateurs du territoire : conseils de développement, débats publics, conférences citoyennes, etc. En ce sens, le régime électoral encore bancal des communautés constitue une chance, un appel à innover. On ne peut pas, à cette échelle, se réfugier derrière le sacro saint principe de la sanction du suffrage universel ; on est conduit à inventer en permanence les formes nouvelles de l'information des publics, de la transparence des politiques publiques, de leur évaluation et de la façon dont les autorités rendent compte de leur action auprès de groupes et d'individus divers.

Le deuxième argument est d'ordre juridique : l'absence de compétence territoriale générale constitue-t-elle un obstacle à l'élaboration de politiques stratégiques de niveau communautaire ? Ici encore, la réponse est non : dans les entretiens, les acteurs de l'intercommunalité vauclusienne, les élus d'agglomération et les hauts fonctionnaires territoriaux déclarent qu'il n'est pas besoin de compétence juridique pour construire une responsabilité politique générale. Aucun champ n'est en pratique interdit aux communautés. Au contraire : dès lors qu'elles n'ont pas de responsabilité ordinaire de gestion, elles peuvent se saisir des thèmes les plus divers (de la culture à la recherche en passant par des formes plus ou moins élaborées de politique étrangère) en jouant un rôle de compositeur des compétences et des capacités des autres intervenants. En pratique, les communautés remplacent la compétence par la responsabilité (ce qui renvoie au premier argument), et disposent d'une capacité d'initiative bien supérieure à ce que leur confère en apparence le législateur. Cette compétence est construite, elle n'est pas donnée, ce qui fait toute la différence et confère aux communautés une autonomie sous contrôle sans doute plus grande que celle dont bénéficient nombre de communes.

Le troisième argument est d'ordre territorial. La force des intercommunalités réside dans la relative indétermination de leur périmètre : elles sont, en quelque sorte, forcées de conclure des alliances aussi bien au dedans (avec les communes) qu'au dehors avec l'Etat, les régions, les départements et les multiples établissements publics qui interviennent dans leur territoire ; elles sont conduites à s'extraire de leur périmètre pour accompagner les grands équipements nécessaires à leur croissance mais qui ne pourraient pas tous s'inscrire dans les limites intercommunales ; elles produisent des configurations diverses, à géométrie variable, bien en phase avec la densité des réseaux et la complexité des mobilités contemporaines.

Au total, la question fondamentale n'est pas celle du statut institutionnel des intercommunalités, mais de la capacité des ces établissements publics à être (de plus en plus) les instruments d'un *leadership* territorial. Il n'est pas nécessaire d'inventer une collectivité territoriale de plus : les communautés vivantes sont des communautés mouvantes. En revanche, les instruments spécifiques de ce nouveau *leadership* territorial (chef de file, capacité à investir hors des périmètres, formules d'*accountability*) restent à inventer. C'est là sans doute que réside l'enjeu d'une réforme territoriale : donner aux communautés les moyens d'élargir les marges de manœuvre qu'elles ont ouvertes.

Les communautés du Vaucluse : la construction d'un nouveau (des)ordre territorial

Ce nouveau (des)ordre territorial est, pour reprendre l'expression de Martin Vanier « interterritorial ».

Dans la pratique, il s'est constitué depuis plus de vingt ans un « système local » qui imbrique étroitement les différents échelons de collectivités territoriales, l'Etat et un nombre croissant d'agences spécialisées, dépendantes de l'Etat et/ou des collectivités territoriales : agences de l'eau, établissements publics foncier, agence de développement. Ce système local est paradoxal, dans la mesure où les acteurs sont à la fois rivaux et associés. La rivalité est d'ordre à la fois vertical et horizontal : verticalement, les échelons territoriaux sont en concurrence les uns avec les autres pour exister dans le paysage politique local ; horizontalement, pour attirer les ressources, les actifs, les revenus et les capitaux. Mais ces rivaux sont dans le même temps associés : condamnés à coexister, les acteurs territoriaux sont toujours plus conscients de ceci que leurs politiques territoriales sont toujours, d'emblée, interterritoriales.

La où le législateur veut inscrire la séparation des échelons et l'étanchéité des périmètres, la pratique les imbrique et les mélange. En effet, comment conduire des politiques publiques territoriales lorsque toute notre pratique nous convainc de l'impertinence congénitale de nos périmètres juridiques, aussi vastes qu'ils soient ? En inventant des politiques interterritoriales. L'interterritorialité prend des visages multiples, mais elle procède d'une compréhension de plus en plus aigüe des problèmes d'action publique territoriale.

L'interterritorialité, condition nécessaire de toute politique territoriale.

Toute action territoriale est nécessairement interterritoriale, selon deux dimensions.

Une dimension verticale : un même phénomène territorial fonde une diversité des points de vue d'échelle; aucun n'étant plus légitime qu'un autre, la notion de subsidiarité est donc largement fallacieuse ; il n'existe pas, en soi, de question qui mériterait d'être traitée plus particulièrement dans la proximité ou dans la distance. Ainsi, le système des transports, organisé dans la grande tradition du « fédéralisme fiscal » (transports urbains, transports départementaux et TER) se trouve, dans la pratique, soumis à des usages qui en bouleversent l'ordre a priori : les transports départementaux deviennent des liaisons intra métropolitaines, les TER sont concurrencés par les lignes express administrées par les départements ; les autorités organisatrices des transports urbains sont sommées d'étendre leurs lignes et leurs prestations pour prendre en compte des territoires périurbains situés hors de leur périmètre juridique. On pourrait multiplier les exemples sur le caractère arbitraire, inefficace et inflationniste de la séparation et de la superposition de blocs de compétences qui, de fait, concernent des échelles étroitement imbriquées. L'exemple des transports (on pourrait raisonner de même pour l'éducation) montre qu'il est à la fois nécessaire de combiner des points de vue d'échelle, chacun parfaitement légitime, et en même temps absurde de découper les compétences selon une logique d'échelon.

L'autre ressort de l'interterritorialité est horizontal. Les acteurs politiques locaux prennent en compte les interdépendances concrètes dans lesquelles leurs territoires se trouvent pris. Dans le domaine du logement, par exemple, chacun s'accorde sur l'importance de disposer de collectivités de base bien pourvues en compétences et en moyens humains et financiers ; mais chacun comprend qu'il est absurde d'imaginer qu'une politique du logement conduite par une communauté d'agglomération pourrait s'arrêter aux frontières de celle-ci. Si la ville centre ne

prend pas en compte les trajectoires et les stratégies des ménages qui les conduisent vers le périurbain ou les communes rurales, elle ne fait que chercher ses clés sous le réverbère, et passe à côté des marchés locaux de l'habitat. Le raisonnement est le même dans le champ des politiques d'emploi : une politique d'accès à l'emploi conduite dans le périmètre restreint d'une agglomération est évidemment vouée à l'échec. La politique d'emploi ou de logement doit-elle pour autant passer à l'échelon supérieur, en vertu d'une lecture brutale du principe de subsidiarité? Evidemment non, car l'échelle plus large ne permet pas mieux de saisir le rapport entre offre et demande d'emploi : les effets de système ne sont pas les mêmes vus de l'agglomération, du département ou de la région. Il faut donc que l'agglomération qui s'intéresse à l'emploi utilise les instruments fournis par les échelons supérieurs, tout en inscrivant sa politique d'emploi dans une logique interterritoriale horizontale.

La politique d'insertion de la communauté d'agglomération de la COVE (Carpentras) ne peut se passer d'une compréhension du fonctionnement du marché du travail métropolitain, qui intègre Avignon (COGA) et les Sorgues du Comtat, parce que le marché de l'emploi se constitue dans l'interaction entre ces territoires. Ce constat suffit-il à démontrer qu'il faudrait une « autorité » (quelconque) regroupant ces trois territoires pour maîtriser le marché du travail ? A l'évidence non, car, tout en étant dépendant des autres, chaque territoire conserve sa spécificité et apporte des fonctions particulières à l'ensemble. Une autorité englobante serait de toute façon conduite à différencier son action pour tenir compte des spécificités de chaque territoire.

L'efficacité de l'action publique territoriale passe donc, d'emblée par la prise en considération, et en charge, de sa dimension interterritoriale.

L'interterritorialité, nouvelle dimension démocratique

Les propositions qui précèdent sont évidemment de nature à alimenter les propos qui prônent la "simplification" des institutions territoriales, car, par définition, le "citoyen" n'y comprend rien. Le discours sur l'incompréhension du « citoyen » proprement incompréhensible sauf à considérer que ceux qui le tiennent imaginent que le « citoyen » est une sorte d'habitant désincarné, assigné à résidence, réservant la totalité de sa vie éveillée (hormis peut-être les vacances, pour lesquelles la mobilité est autorisée) à sa paroisse, sa communauté, son département ou même sa région. Il suffit de rappeler le taux de renouvellement de la population des communes entre deux recensements, ou celui de la part des habitants qui déménagent dans une année, ou celui de la part des « habitants » qui chaque jour quittent leur commune, leur intercommunalité ou leur département pour aller travailler, consommer, etc. Le simple énoncé de ces mobilités conduit à envisager des formes de démocraties interterritoriales et à s'affranchir du postulat selon lequel plus le territoire est étroit, plus la démocratie est intense⁶⁸. Il s'agit là d'une nécessité, si l'on veut saisir les différentes dimensions du rapport politique/territoire que fabriquent les individus dans leurs trajectoires. Ceci appelle à compléter les formes traditionnelles du gouvernement représentatif par une présence des citoyens/habitants/usagers/contribuables pour laquelle il n'existe aujourd'hui que des bribes (conférences citoyennes, débat public, comités de ligne, etc.) : on peut envisager qu'un territoire se trouve conduit à consulter systématiquement ceux qui ne sont pas habitants mais aussi producteurs et usagers (actifs non résidants et consommateurs par exemple). Ces

⁶⁸ De la même façon qu'un périmètre large n'est pas nécessairement plus pertinent du point de vue de l'action, un périmètre étroit ne l'est pas plus du point de vue démocratique.

formes de démocratie hors les murs sont bien plus adaptées à la vie réelle que la fiction périmétrée de la démocratie du sommeil.

En conclusion... l'évolution, pas la réforme

Ces deux dimensions de la politique interterritoriale (l'action publique et l'évolution démocratique) se situent aux antipodes du rêve du grand soir institutionnel. Loin de penser que l'on devrait restaurer un ordre territorial fondé sur l'étanchéité des périmètres et l'imperméabilité des compétences l'observation des pratiques nous montre combien le système local est en capacité d'évoluer et de trouver, par lui-même, les voies de l'efficacité et de la pertinence⁶⁹.

Le législateur devrait prendre acte de cette évolution, et constater une maturation du local par lui-même si l'on peut dire, dans sa capacité à « voir plus loin que le clocher du village ». On sait désormais que tout découpage territorial, aussi vaste soit-il et que toute délimitation de compétence, aussi subtile qu'elle soit, seront vite dépassés, pervertis et contestés. Il faut donc faire le deuil de l'organisation magique, et s'attacher à donner les moyens de mieux fonctionner au système existant.

On pourrait, ici, tracer les grandes lignes d'une réforme (n+1 !) visant à favoriser le fonctionnement interterritorial du système local.

Un premier principe consisterait à sanctuariser, au moins pour une période donnée, les bases et les mécanismes de la fiscalité locale, de façon à ce qu'elle ne soit plus une des multiples variables d'ajustement des finances nationales⁷⁰, mais qu'elle permette des « anticipations rationnelles⁷¹ », autant du point de vue des acteurs privés que de celui des acteurs publics.

Le deuxième principe consisterait à mettre fin à la frénésie d'innovation institutionnelle qui produit en permanence des formules nouvelles (pays, communautés, et maintenant métropole). Le local est aujourd'hui suffisamment mûr pour construire ses propres institutions intercommunales. Une seule formule suffirait, laissant le choix aux acteurs locaux du niveau d'intégration de la fiscalité et des compétences. Accessoirement, les carottes financières devraient simplement se limiter à la correction des handicaps sociaux et économiques et cesser d'intégrer des dimensions incitatives au regroupement, qui ne provoquent que des effets d'aubaine.

Le troisième principe consisterait à laisser, à l'échelle d'une région par exemple, les différents acteurs territoriaux s'organiser entre eux, pour assurer globalement les missions assignées aux collectivités territoriales par le législateur et, éventuellement, les objectifs de politique publique nationale qui pourraient s'inscrire dans les contrats de projet par exemple. Pour mettre en œuvre les missions et réaliser les objectifs nationaux, les acteurs territoriaux auraient toute latitude d'organisation, en se répartissant les tâches, en désignant des chefs de

⁶⁹ Soyons clairs : il ne faut pas voir ici un satisfecit global délivré au système local. Nous sommes bien conscients de toutes les dérives existantes, qui, dans une certaine mesure ne peuvent être séparées des avancées que nous décrivons : dépenses d'investissement redondantes ou de confort, inflation des dépenses de personnels, absence d'évaluation, etc. Mais l'Etat n'est-il pas, en la matière, un mauvais maître ?

⁷⁰ Il faut reconnaître que, dans les dernières années, malgré ce qu'affirment nombre d'élus, les collectivités locales ont été plutôt bien traitées. Elles en ont d'ailleurs profité, comme en témoigne l'accroissement des effectifs de la fonction publique territoriale.

⁷¹ Tout fiscalité locale est par essence sous optimale. Le tout est de le savoir et de trouver les moyens de s'en accommoder. Pour cela, il faut laisser aux acteurs économiques, sociaux et publics locaux un minimum de temps.

file, en se dotant de moyens complémentaires (établissements publics, syndicats, emprunts, etc.).

Un pacte de stabilité fiscale et institutionnelle, en contrepartie duquel les acteurs territoriaux organiseraient librement leurs relations interterritoriales en fonctions d'objectifs nationaux négociés serait une vision « mature » de la décentralisation : des relations de confiance entre le centre et la périphérie et des relations positives entre les acteurs locaux. Cette forme d'armistice face à l'appétit réformiste du législateur représente-t-elle une exigence exorbitante ?

Conclusion générale

La question posée au départ de cette étude est celle de la « valeur ajoutée » des intercommunalités. Que produisent-elles ? Comment évaluer cet objet institutionnel inédit... ? Or, pour évaluer, fallait-il encore savoir ce que les intercommunalités cherchaient à fabriquer.

La première partie de ce rapport ne vise pas à apporter une réponse tranchée quant à la pertinence et à l'efficacité des intercommunalités pour répondre aux besoins des populations. On ne cherche pas à trouver les critères, la norme, de bon gouvernement, on cherche seulement à révéler, comprendre et expliciter ce que sont ces intercommunalités.

Or, l'intercommunalité se présente comme une médiation entre la géographie et l'économie. A travers la fabrique des territoires, les acteurs locaux sont à la recherche des ajustements efficaces qui leur permettent de s'identifier dans le concert local et de se positionner les uns par rapport aux autres. Cette production permanente peut donner lieu à diverses interprétations, dont la plupart négatives : prolifération identitaire, production de féodalités, fermeture de clubs privés exclusifs, consolidation des égoïsmes territoriaux, etc. L'étude des intercommunalités du Vaucluse ne permet pas d'infirmer totalement ce jugement commun pessimiste sur les premières années de l'intercommunalité. En effet, que ce soit sur des critères de logiques fonctionnelles, institutionnelles, historiques, géomorphologiques... la mise en intercommunalité brouillerait et complexifierait encore un peu plus la lecture des territoires, n'offrant finalement pas un cadre d'action publique pertinent et adapté aux problématiques socio-économiques des territoires (et des populations). On serait même tenté de dire que la confrontation de blocs plus solides que les communes contribuerait à fragmenter encore plus qu'avant l'action publique territoriale, à renforcer le « kriegspiel » géopolitique local.

A l'issue de cette première étape, on serait tenté de condamner sans appel les intercommunalités. L'inflation institutionnelle viendrait à l'appui de cette lecture localiste, qui tendrait à concevoir l'intercommunalité comme la continuation de la fragmentation communale, à un échelon supérieur. La principale fonction du système politique territorial, serait de fabriquer du système politique territorial.

Mais ce raisonnement se fonde implicitement sur une théorie du « bon gouvernement territorial » qui serait par essence fonctionnel. Il y aurait un optimum possible... ce qui est faux, puisque chaque enjeu a sa propre géographie (de l'offre de services de proximité aux enjeux environnementaux globalisés). D'autre part, et c'est l'un des fondamentaux essentiels de l'intercommunalité, ces niveaux d'institution sont évolutifs, instables... obligent à la négociation permanente.

Le travail de terrain, les observations, les entretiens avec les élus et acteurs du territoire nous ont permis de démontrer une autre réalité, celle d'une certaine rationalité itérative des élus et ce pour deux raisons essentielles :

- d'une part, les pouvoirs locaux constituent des agents économiques comme les autres. Ils s'interrogent, de façon rationnelle, sur l'intérêt des territoires qu'ils produisent, selon un raisonnement classique coût/avantage : compte tenu des ressources disponibles (transferts, fiscalité) et des coûts induits, quel est le périmètre optimal ?

- d'autre part, les périmètres sont mouvants. Ils correspondent à une interrogation permanente sur le positionnement des territoires institutionnels dans l'espace et vis-à-vis des grands flux (de personnes, de marchandises, d'information...). « Avec qui je vais m'allier et pour quelles conséquences ? »

Il faudrait donc dépasser la lecture classique du « jeu d'acteurs », qui n'est pas disqualifiée, mais qui est insuffisante pour rendre compte des économies territoriales. C'est à travers une logique en partie économique, à la fois au sens strict (coût/avantage) et au sens élargi (insertion du territoire dans des systèmes économiques plus vastes) que semble s'être fabriquer, et que continuent de se fabriquer ces territoires.

La mise en intercommunalité a finalement produit un patchwork institutionnel non dénué de sens, permettant de révéler des territoires aux enjeux et spécificités distincts :

- les bassins de vie équilibrés, ou systèmes territoriaux urbains qui constituent les noyaux durs pour la suite de l'histoire intercommunale ;
- les bassins de vie économiquement spécialisés et de ce fait plus fragiles (résidentiels ou productifs, petits bassins ruraux) ;
- le périurbain charnière, stratégique, dont le positionnement géographique et les potentiels économiques et résidentiels en font des éléments clés pour venir renforcer ou infléchir l'avenir des EPCI de type bassins de vie urbains (métropolitains ou non).
- Le périurbain club résidentiel, qui s'est identifié dans ce concert local en tant que « réserve d'aménités », « cadre de vie et environnement privilégié ». Jusque-là peut-être moins stratégiques pour les EPCI urbains, ils peuvent constituer un apport non négligeable en matière d'impôts ménages.

Mais cette image, ou typologie est éphémère voire déjà obsolète. Il s'agit probablement là des derniers moments d'un stade intermédiaire de l'intercommunalité « communautaire », celui de l'identification et des logiques existentielles.

Révéler, identifier, comprendre la fabrique des territoires et leurs enjeux distincts, la question était ensuite de savoir quelles étaient les actions menées par ces intercommunalités, et là encore, de révéler les éventuelles différences/ressemblances. L'analyse de l'action s'appuie sur le panier de compétences des intercommunalités, cherchant à croiser deux éléments essentiels à notre sens : la volonté d'agir et la capacité d'agir. Même si l'approche par les compétences a ses limites, les résultats espérés et obtenus sont intéressants dans la mesure où ils révèlent, en partie, ce que ces intercommunalités font, mais surtout – et ça nous paraît tout aussi important – ce qu'elles prétendent vouloir faire. Disons – pour reprendre le titre de la gazette de la ville d'Apt que nous n'avons pas cherché à valider leur engagement « *Dire ce que l'on fait, faire ce que l'on dit* » ... mais nous avons plutôt privilégié le... « Vouloir agir et s'en donner les moyens ».

Le critère de « consistance » se déduit du nombre de compétences associées qui se trouvent dans le portefeuille du groupement, au regard de toutes les compétences possibles dans le domaine considéré. Le critère « d'intensité » se déduit du rapport entre la consistance du domaine considéré (nombre de compétences exercées) et nombre total de compétences exercées. Ces deux critères « consistance : *vouloir agir* / intensité : *s'en donner les moyens* » permet de délimiter des styles communautaires :

- Les communautés en voie de consolidation (consistance et intensité) qui exercent un ensemble des compétences assis sur des moyens et s'inscrivant dans des fonctions relativement précises. On peut faire l'hypothèse que ces intercommunalités constituent

peu ou prou l'armature de la future carte géopolitique du Vaucluse. On retrouve l'idée des EPCI du type bassins de vie équilibrés de la première partie.

- Les communautés fragiles (ni consistance, ni intensité) sans volonté ni moyen spécifique, peu viables à long terme. On retrouve notre type périurbain club résidentiel.
- Les communautés résiduelles (peu de consistance, mais intensité) disposent d'un éventail relativement large de compétences, mais « picorent » dans chacun des champs. Elles sont des victimes désignées de la recomposition géopolitique. Elles pourraient ressembler au type précédent (périurbain club résidentiel, même si elles ont plus d'intensité) ;
- Les communautés d'opportunité ou de défense dont les compétences sont relativement nombreuses, mais qui ne correspondent pas à un projet construit. La justification de ces intercommunalités n'est pas que l'opportunité, il peut s'agir également de sentiments identitaires. Ce pourrait être, en partie, les EPCI de type périurbain charnière repéré dans la première partie.

On retrouve également une certaine similitude quant à l'avenir des ces types de communautés :

- Les groupements en voie de consolidation peuvent à terme constituer les pivots d'une nouvelle carte géopolitique locale ;
- Les groupements résiduels et fragiles sont vraisemblablement condamnés au dépeçage ;
- Les groupements d'opportunité ou défensifs négocieront leur adhésion à des communautés plus vastes et chercheront, pour certains du moins, à continuer de faire entendre ce qu'ils considèrent comme étant leur « spécificité ».

L'analyse et les éléments issus de ces deux premières parties ne portent ni sur la question de la « bonne échelle de gouvernance », ni sur « la production de norme de bon gouvernement », mais ils révèlent la pertinence et l'efficacité d'une organisation territoriale en devenir. Or, à la lecture de ces premiers résultats, l'hypothèse selon laquelle le paramètre inédit d'instabilité régulée de ces communautés serait source de valeur ajoutée s'est imposée. D'une part l'instabilité – en matière de périmètres mais aussi de compétences et de fiscalité – oblige les acteurs à s'interroger sans cesse sur le « avec qui je m'allie pour quel modèle et opportunité de développement ? ». « Comment prendre place dans des processus de développement économique mondialisés afin de maximiser le potentiel de développement de mon territoire ? ». D'autre part parce que cette instabilité régulée permettrait le volontarisme politique, et élargirait la marge de manœuvre des politiques locales.

Au cours des dernières décennies, on a assisté à un changement de paradigme économique qui a eu des répercussions sur l'imbrication des échelles de gouvernance. Alors que le lien entre « économie et territoire » s'est resserré dans les métropoles, il semble, au contraire, s'être distendu partout ailleurs. Ainsi, on serait passé d'une corrélation simple et vertueuse entre économie et territoire, à une corrélation multiple et complexe. La première mettant en relation « système productif territorial – développement local et croissance macroéconomique » ; la seconde reliant positivement le tandem « métropoles – croissance » dans une économie globalisée mais reliant de moins en moins les autres territoires au processus de croissance. Pour une partie des territoires, il semble donc qu'au cours des trente dernières années, le local et le national se soient croisés du point de vue des enjeux productifs. Ce changement de paradigme économique interroge les politiques publiques intercommunales sur au moins deux aspects :

- les imbrications et coordinations verticales (political rescaling) et horizontales (interterritorialité) des territoires institutionnels ;
- la complexité du rapport concurrence externe / complémentarité interne des territoires.

Une compétition emboîtée (tous unis contre l'échelon supérieur) plutôt qu'empilée semble s'être installée. Mais plus de concurrence n'est pas synonyme de plus de compétitivité, que ce soit en matière de développement productif ou de développement résidentiel et touristique.

Si la mise en intercommunalité « première génération » semble avoir permis d'harmoniser les services entre les communes d'un même EPCI, de réduire la concurrence inefficace pour miser sur la complémentarité interne, l'analyse des rapports externes est plus complexe. La concurrence inter-EPCI semble se renforcer. Notamment, cette rivalité paraît plus importante entre les EPCI de même type, qu'entre les métropoles et leur périphérie, ou encore qu'entre le périurbain et le rural. Ces rivalités sur des questions aussi bien productives que résidentielles, à savoir « attirer des entreprises ou des populations – d'où qu'elles viennent... même de chez le voisin », ne participent que faiblement, voire peu ou pas à la compétitivité économique régionale ou nationale. Ainsi, l'interaction des échelles de régulation vise certes à accroître la compétitivité des métropoles et donc des nations, mais entretient également une compétition hiérarchique à laquelle s'additionne une mise en concurrence horizontale ou de proximité. Là encore, il aurait été assez facile de conclure à l'inefficacité économique et aux risques de concurrence stérile issus de l'intercommunalité. Or, il nous semble que l'instabilité des ces institutions constitue un cadre inédit de gouvernance interne et externe : gouverner par consensus pour éviter les risques de sécession en interne, s'ouvrir à présent à la négociation pour passer d'une logique productivo-locale, à des complémentarités productivo-résidentielles.

La première étape « existentielle » donne le ton de l'étape suivante qui devrait être plus « fonctionnelle ». Mais la partie n'est pas finie, et les risques de simplification, voire de radicalisation de la carte intercommunale existent. On aurait alors des métropoles, moteurs de la croissance nationale, entourées d'EPCI du type bassin de vie résidentiel, renforçant ainsi encore un peu plus les effets de concurrence et d'éviction. Le vocabulaire des réponses est déjà là : coopération métropolitaine ; interterritorialité, complémentarité productivo-résidentielle entre les métropoles et les « non-métropoles »... reste à définir les outils qui sauront s'adapter à la plasticité des enjeux territoriaux.

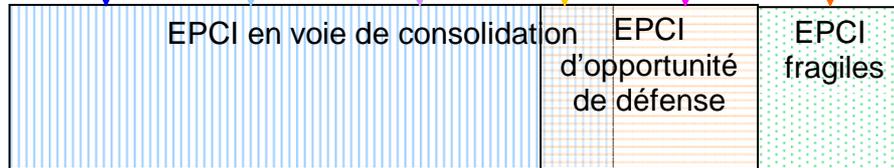
L'ensemble de cette étude dessine les contours mouvants d'une grille d'analyse, voire d'évaluation, des intercommunalités. Ce schéma tente de synthétiser les principaux résultats de ce travail (c. schéma conclusif). Bien qu'imparfait, il apporte – tout au moins nous l'espérons – un éclairage sur ce que sont, ce que font, ce que négocient les intercommunalités... et peut-être ce qu'elles seront.

Schéma conclusif : Grille d'analyse et perspectives d'évolution de l'intercommunalité

CE QU'ELLES SONT :
Indicateur de « périurbanité » / d'équilibre / de polarisation productive

CE QU'ELLES FONT :
Indicateur de consistance et d'intensité des politiques menées

CE QUI SE JOUE



Ces EPCI constituent l'armature, les noyaux durs des intercommunalités en devenir. C'est autour d'eux que se jouent les négociations de regroupement. EPCI métropolitains à enjeux plutôt productifs ou EPCI non métropolitains à enjeux plutôt résidentiels, ils structurent, mais ne déterminent pas à eux seuls la carte géopolitique de demain.

Leur maintien n'est pas assuré dans la mesure où leur spécialisation économique les rend plus dépendants et moins « durables ». Leur maintien ou renforcement dépend du contexte local, mais aussi de leur degré de consolidation actuel.

Ces EPCI sont au cœur des négociations. Territoires d'expansion économique et démographique, ils peuvent accompagner, renforcer ou bien altérer les projets de développement métropolitain, selon qu'ils rejoindront le pôle métropolitain ou les EPCI plus résidentiels du type bassin de vie de services.

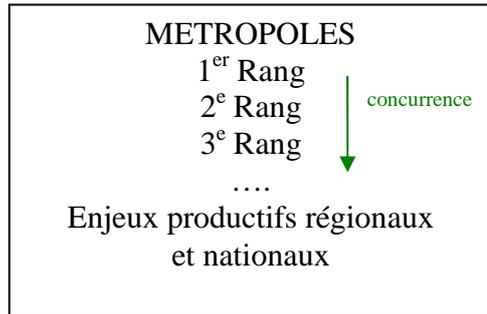
Ces EPCI sont moins consistants et moins légitimes. Souvent montrés du doigt, ils peuvent néanmoins venir renforcer l'offre territoriale résidentielle des EPCI bassins de vie en devenir.

Regroupement à enjeux économiques majeurs

Incertain

Regroupement à enjeux économiques moindres – enjeux résidentiels

UN HORIZON POSSIBLE



UN AVENIR A CONSTRUIRE

Coopérations métropolitaines

Inter-Territorialité

Complémentarité productivo-résidentielle

Annexes

Partie I : Annexe 1

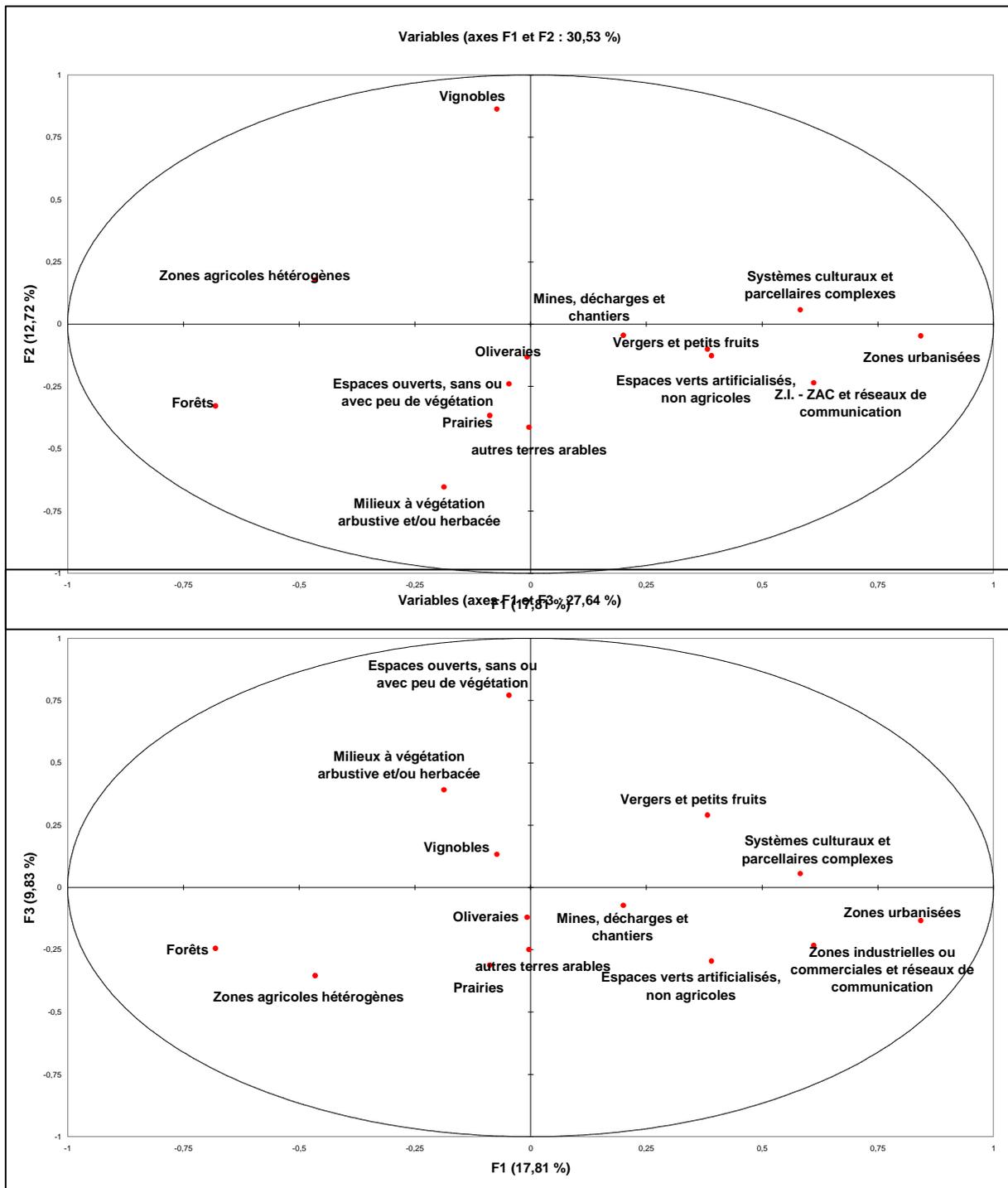
Tableau 1 : Occupation des sols en 2006 (en %)

	France	Vaucluse	Indice Vaucluse (base 100 - France)
Zones urbanisées	3,9	5,9	151
Z.I. - Z.A.C. et réseaux de communication	0,8	1,7	207
Mines, décharges et chantiers	0,2	0,3	175
Espaces verts artificialisés, non agricoles	0,2	0,2	84
Vignobles	2,1	16,3	778
Vergers et petits fruits	0,3	1,8	563
Oliveraies	0,0	0,1	397
Autres terres arables	28,2	7,6	27
Prairies	15,9	0,6	4
Zones agricoles hétérogènes	2,7	4,7	172
Systèmes culturaux et parcellaires complexes	10,7	17,5	163
Forêts	25,9	30,4	117
Milieus à végétation arbustive et/ou herbacée	6,5	11,1	171
Espaces ouverts, sans ou avec peu de végétation	1,7	1,3	77
Zones humides intérieures	0,2	0,0	3
Zones humides maritimes	0,2	0,0	5
Eaux continentales	0,6	0,7	115
TOTAL	100,0	100,0	100

Source : IFEN, élaboration des auteurs

Partie I : Annexe 2

Graphique 1 : Résultats de l'ACP réalisée sur les données d'occupation du sol en 2006



Traitement statistique réalisé sur XLStat.

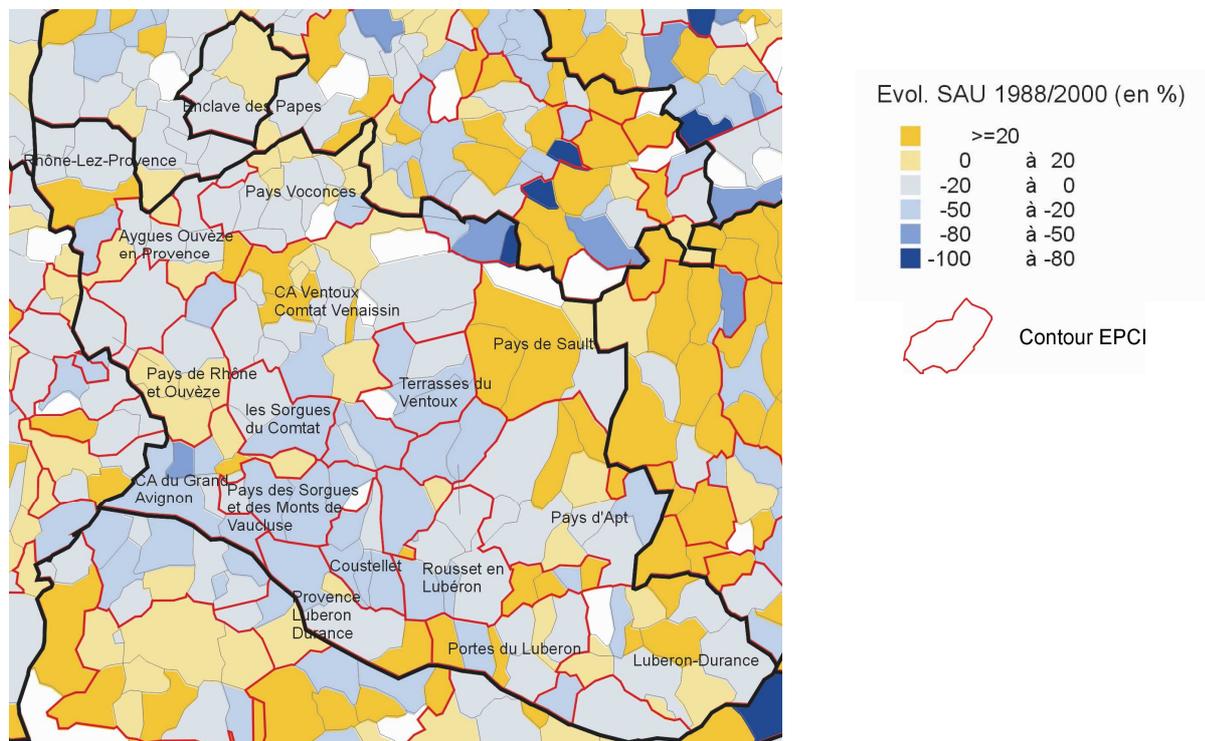
Données : % des surfaces communales par type d'occupation du sol en 2006.

ACP réalisée sur l'ensemble des communes appartenant aux EPCI du Vaucluse.

Source : Ifen, élaboration des auteurs

Partie I : Annexe 3

Carte 1 : Evolution des surfaces agricoles utilisées entre 1988 et 2000

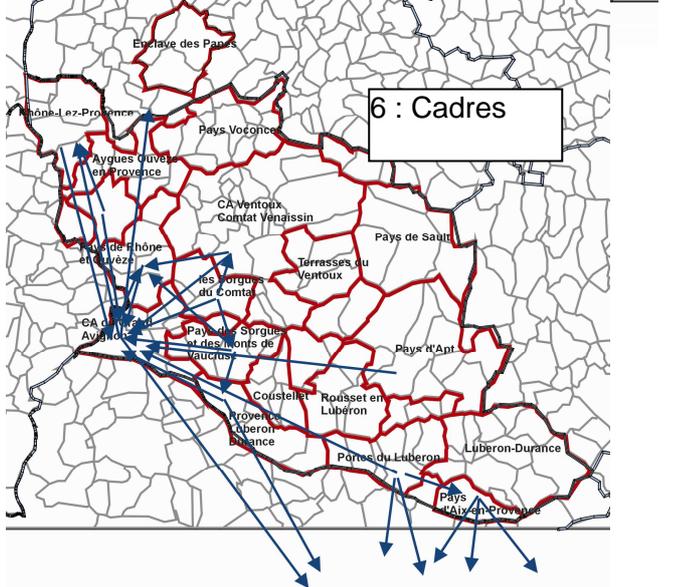
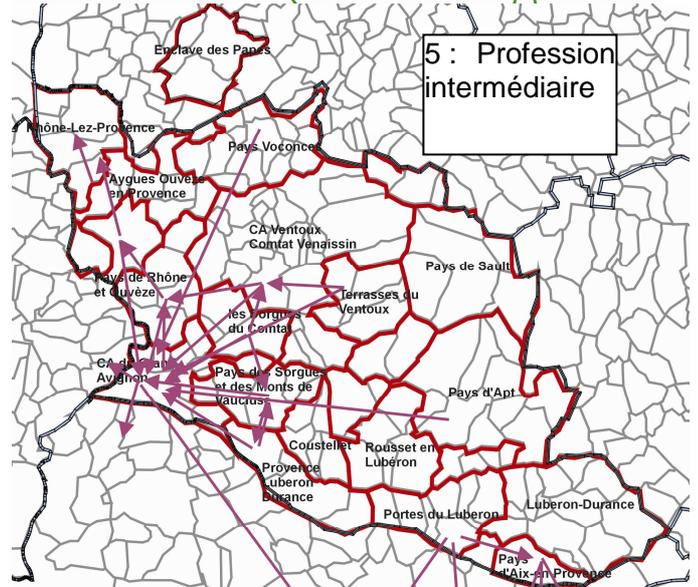
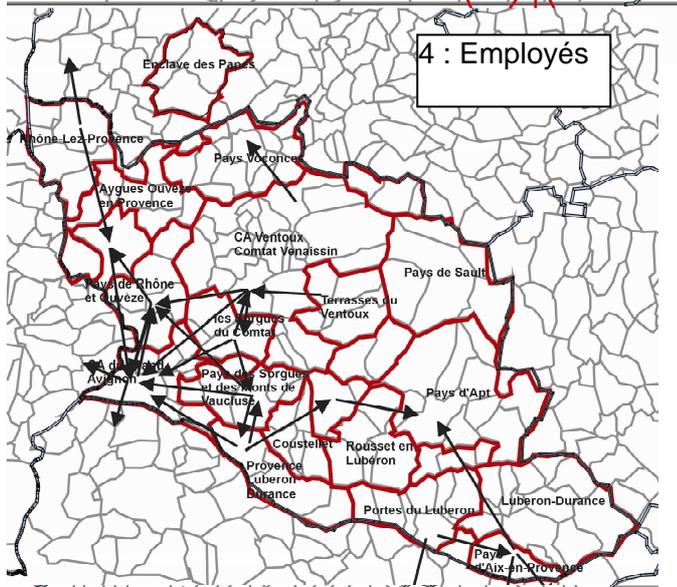
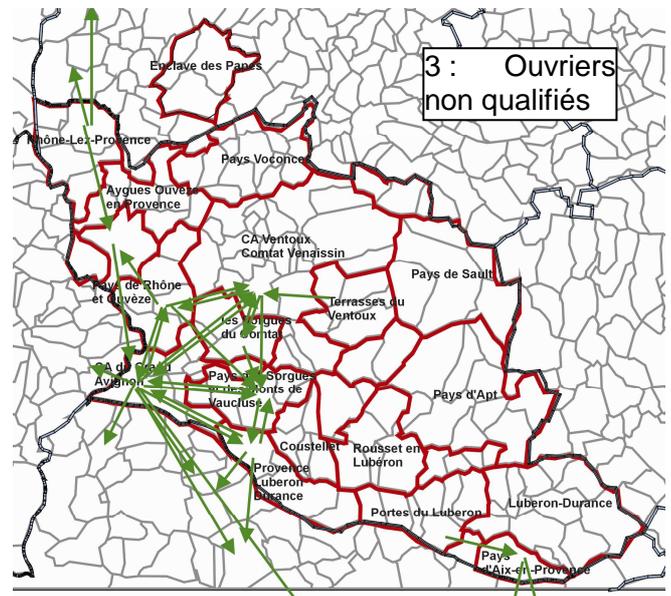
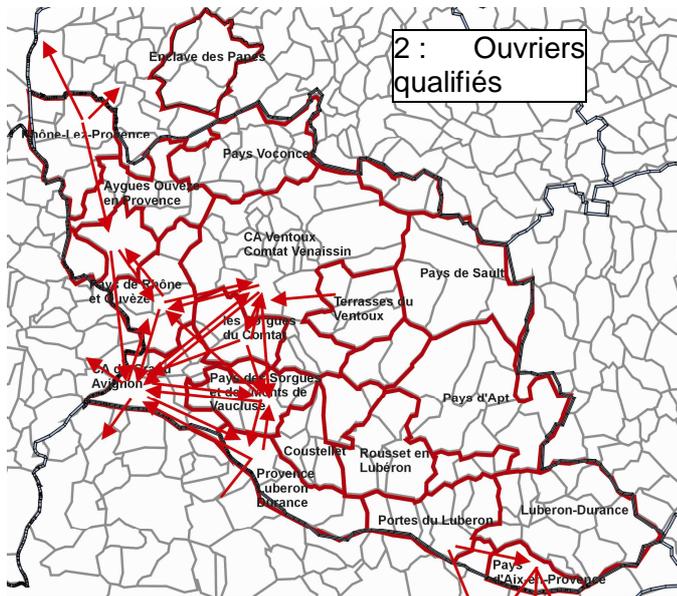


Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon = Pont Saint Julien

Source : RGA, élaboration des auteurs

Partie I : Annexe 4

Carte 2,3,4,5,6 : Principaux flux domicile-travail par CSP en 2005



Les flux cartographiés représentent 80% des flux domicile-travail du Vaucluse.

Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon = Pont Saint Julien

Source : Dads 2005, élaboration des auteurs

Partie I : Annexe 5

Définition du zonage en aires urbaines et emploi de l'espace rural

Le zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER) est défini par l'Insee, selon une nomenclature spatiale, pour étudier le peuplement urbain et rural de la France. L'espace à dominante urbaine est constitué de :

- pôle urbain : unité urbaine offrant 5000 emplois ou plus ;
- périurbain : communes ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans une ou plusieurs aires urbaines ;

L'espace à dominante rurale se définit comme l'ensemble des communes qui ne se situent pas dans l'espace à dominante urbaine. Il est constitué de :

- pôle rural : commune ou unités urbaines n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine et offrant 1500 emplois ou plus ;
- couronne du pôle rural : ensemble des communes ou unités urbaines n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont 40 % ou plus des actifs résidents vont travailler dans le pôle rural ou sa couronne ;
- autre rural : les autres communes.

Définition des zones d'emploi

Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Effectué conjointement par l'Insee et les services statistiques du Ministère en charge du travail, le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur l'emploi et son environnement.

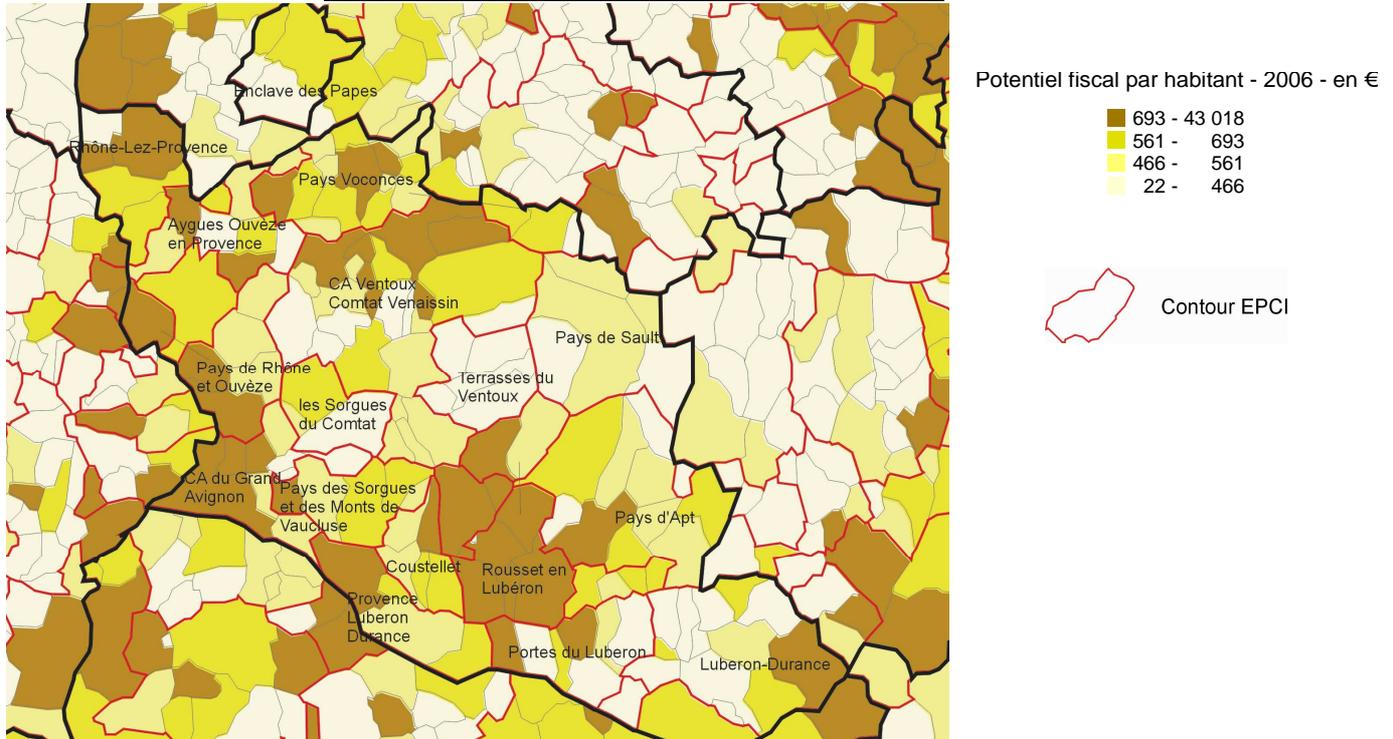
Les déplacements domicile-travail constituent la variable de base pour la détermination de ce zonage. Le découpage respecte nécessairement les limites régionales, et le plus souvent les limites cantonales (et donc a fortiori départementales). Il était recommandé de ne pas créer de zones réunissant moins de 25 000 actifs.

¹ **Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi. Les équipements ayant servi à définir les bassins de vie sont :**

- Équipements concurrentiels : Hyper et supermarché, vétérinaire, banque, magasin de vêtements, magasin de chaussures, librairie, magasin d'électroménager, magasin de meubles, droguerie, grande surface non alimentaire, marché de détail.
- Équipements non concurrentiels : gendarmerie, perception, notaire, ANPE, maison de retraite, poste, crèche ou halte-garderie, installation sportive couverte, piscine couverte, école de musique, cinéma.
- Équipements de santé : médecin, infirmier, pharmacie, masseur-kinésithérapeute, dentiste, ambulance, maternité, urgences, hôpital de court séjour, hôpital de moyen et long séjour.
- Équipements d'éducation : collège, lycée.

Partie I : Annexe 6

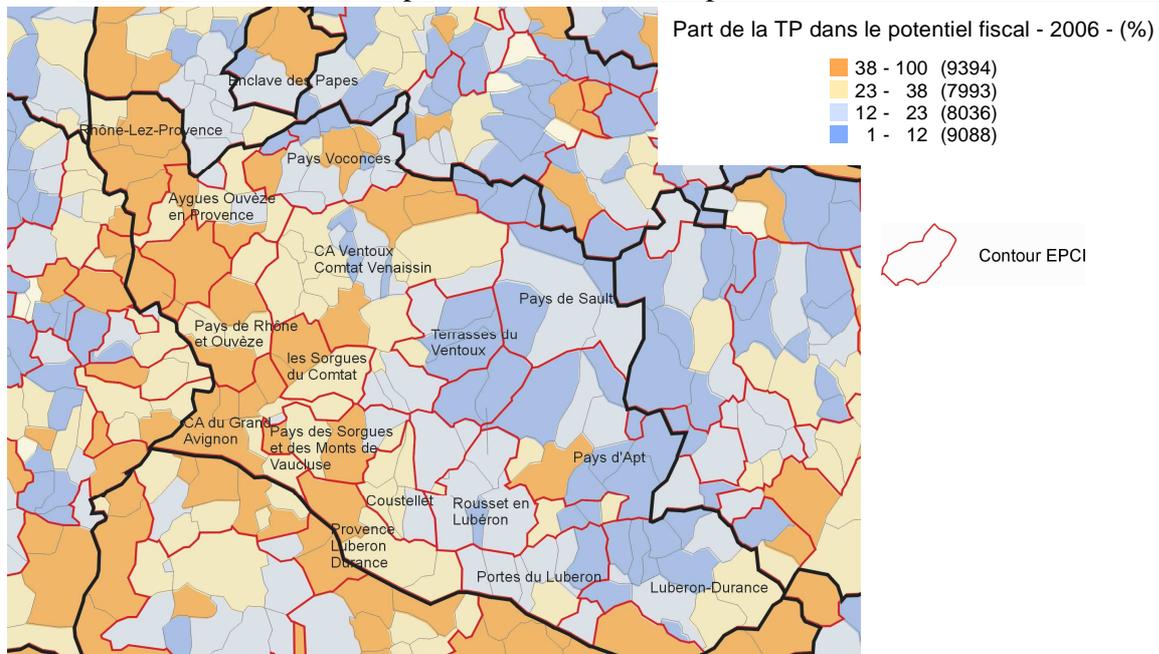
Carte 7 : Potentiel fiscal des communes en 2006



Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon = Pont Saint Julien

Source : DGF, élaboration des auteurs

Carte 15 : Part de la taxe professionnelle dans le potentiel fiscal des communes en 2006



Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon = Pont Saint Julien

Source : DGF, élaboration des auteurs

Partie III : Annexe 1 : Transferts d'établissements par taille

EPCI	0 salarié				1 à 9 salariés				10 à 49 salariés			
	Autre dép.	Autre epci 84	Intra epci	Total	Autre dép.	Autre epci 84	Intra epci	Total	Autre dép.	Autre epci 84	Intra epci	Total
CA du Grand Avignon	35,0	17,2	39,0	33,8	30,0	28,3	44,1	39,3	33,3	33,3	47,6	43,3
CA du Pays d'Aix-en-Provence	7,2	1,8	5,9	5,4	10,0	2,2	4,4	5,0		16,7	4,8	6,7
CA Ventoux Comtat Venaissin	8,1	15,4	15,1	13,4	6,0	13,0	14,7	13,0			4,8	3,3
CC Aygues Ouvèze en Provence	4,9	1,8	1,8	2,6	8,0		1,5	2,3				
CC de la Vallée du Toulourenc												
CC de l'Enclave des Papes	2,7		1,4	1,5	4,0		0,5	1,0				
CC de Pied Rousset en Lubéron	2,7	1,8	1,2	1,7		2,2	1,5	1,3			4,8	3,3
CC des Pays de Rhône et Ouvèze	3,6	9,5	3,7	4,8		13,0	7,4	7,0			9,5	6,7
CC des Portes du Luberon	1,8	3,0	1,6	1,9	2,0		1,5	1,3				
CC des Terrasses du Ventoux	1,8	2,4		0,9		6,5		1,0				
CC du Coustellet	2,7	3,6	1,4	2,2	4,0	6,5	0,5	2,0	33,3	16,7		6,7
CC du Pays d'Apt	1,8	3,6	3,1	2,8	6,0	4,3	2,9	3,7				
CC du Pays de Sault		1,2		0,2	2,0			0,3				
CC du Pays des Sorgues	13,9	13,6	8,4	10,8	8,0	8,7	4,9	6,0				
CC du Pays Voconces	1,8	2,4	5,1	3,7	4,0		2,9	2,7				
CC les Sorgues du Comtat	3,1	11,8	3,1	4,8	2,0	6,5	2,5	3,0		33,3	9,5	13,3
CC Lubéron - Durance	2,2	3,6	0,6	1,6	4,0		0,5	1,0				
CC Provence Lubéron Durance	4,0	4,7	6,1	5,3	6,0	4,3	7,8	7,0	33,3		9,5	10,0
CC Rhône-Lez-Provence	2,7	3,0	2,4	2,6	4,0	4,3	2,5	3,0			9,5	6,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Lecture : 33,8% des transferts d'établissements de 0 salarié au profit des EPCI du Vaucluse se sont installés dans le Grand Avignon en 2007.

Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon = Pont Saint Julien

Source : Insee 2007, calculs des auteurs

Partie III : Annexe 2 : Transferts d'établissements en matière de conseil et assistance

nomepci	Nb. de transfert d'établissements en conseil et assistance				
	Autre dép.	Autre epci 84	Intra epci	Total	
				Nb.	%
CA du Grand Avignon	23	8	49	80	41,7
CA du Pays d'Aix-en-Provence	6	1	3	10	5,2
CA Ventoux Comtat Venaissin	7	3	15	25	13,0
CC Aygues Ouvèze en Provence	1	1	1	3	1,6
CC de l'Enclave des Papes			1	1	0,5
CC de Pied Rousset en Lubéron	2	2	1	5	2,6
CC des Pays de Rhône et Ouvèze	1	5	3	9	4,7
CC des Portes du Luberon	1			1	0,5
CC des Terrasses du Ventoux	2			2	1,0
CC du Coustellet	4	2	1	7	3,6
CC du Pays d'Apt	2	1	3	6	3,1
CC du Pays des Sorgues	4	5	6	15	7,8
CC du Pays Voconces	2		1	3	1,6
CC les Sorgues du Comtat	2	3	2	7	3,6
CC Lubéron - Durance	3	1		4	2,1
CC Provence Lubéron Durance	7	3	3	13	6,8
CC Rhône-Lez-Provence			1	1	0,5
Total	67	35	90	192	100,0

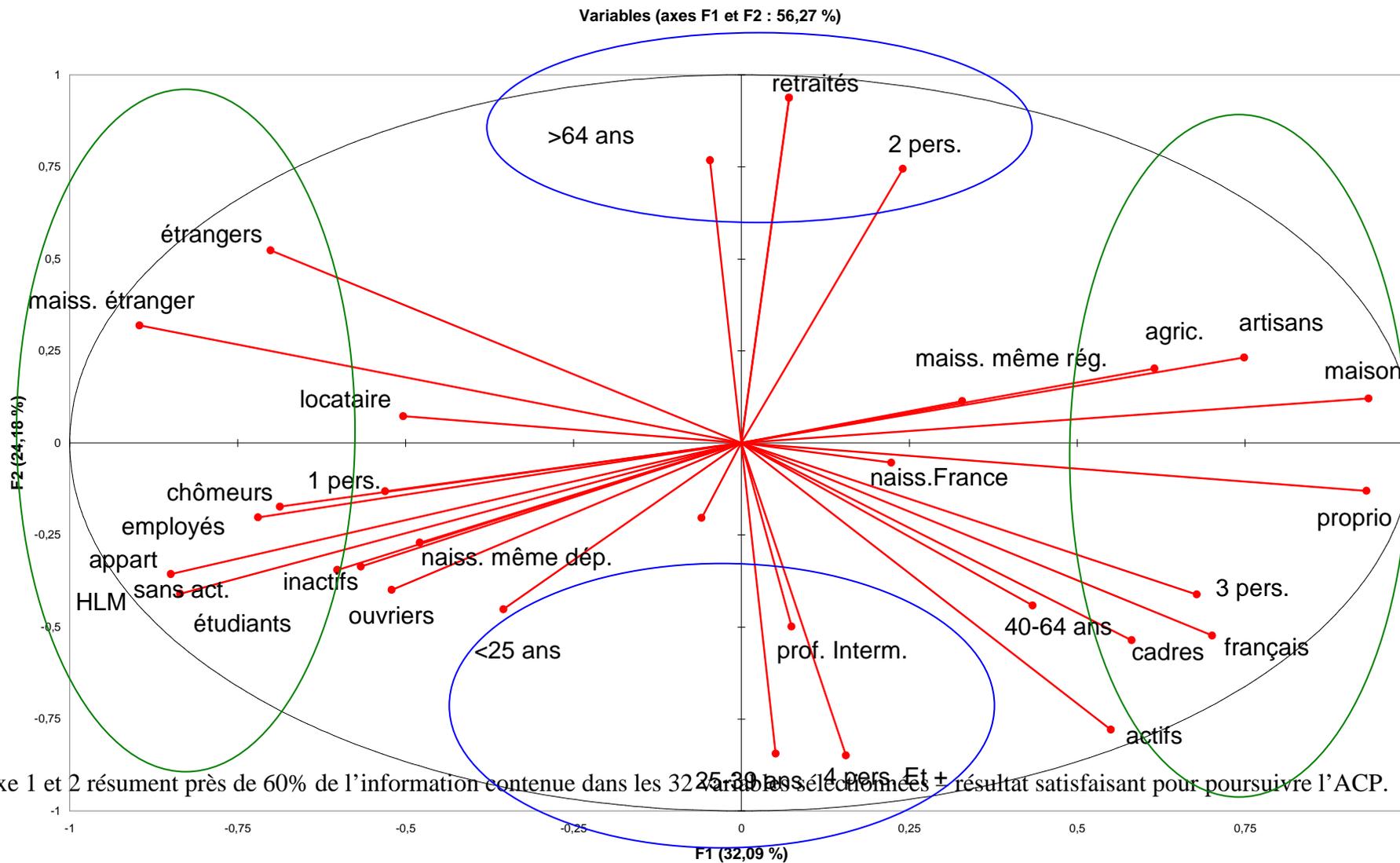
nomepci	% de transfert d'établissements en conseil et assistance			
	Autre dép.	Autre epci 84	Intra epci	Total
CA du Grand Avignon	28,8	10,0	61,3	100,0
CA du Pays d'Aix-en-Provence	60,0	10,0	30,0	100,0
CA Ventoux Comtat Venaissin	28,0	12,0	60,0	100,0
CC Aygues Ouvèze en Provence	33,3	33,3	33,3	100,0
CC de l'Enclave des Papes			100,0	100,0
CC de Pied Rousset en Lubéron	40,0	40,0	20,0	100,0
CC des Pays de Rhône et Ouvèze	11,1	55,6	33,3	100,0
CC des Portes du Luberon	100,0			100,0
CC des Terrasses du Ventoux	100,0			100,0
CC du Coustellet	57,1	28,6	14,3	100,0
CC du Pays d'Apt	33,3	16,7	50,0	100,0
CC du Pays des Sorgues	26,7	33,3	40,0	100,0
CC du Pays Voconces	66,7		33,3	100,0
CC les Sorgues du Comtat	28,6	42,9	28,6	100,0
CC Lubéron - Durance	75,0	25,0		100,0
CC Provence Lubéron Durance	53,8	23,1	23,1	100,0
CC Rhône-Lez-Provence			100,0	100,0
Total	34,9	18,2	46,9	100,0

Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon = Pont Saint Julien

Source : Insee 2007, calculs des auteurs

Partie III : Annexe 3 : Typologie des nouveaux arrivants dans les EPCI du Vaucluse

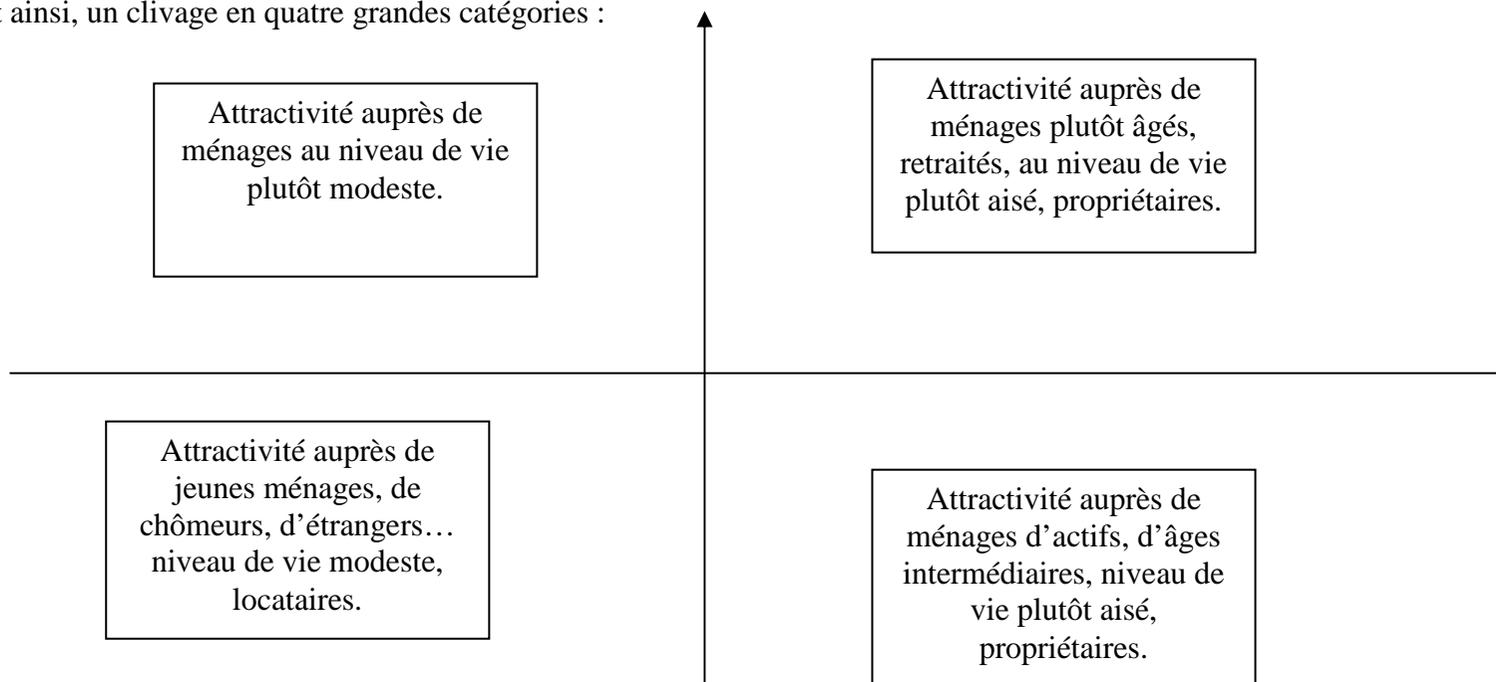
Source : Insee 2006, calculs et représentations des auteurs



L'axe 1 discrimine les ménages selon un critère d'âge. Cet axe oppose les ménages installés depuis moins de cinq ans dans l'EPCI ayant un profil plutôt « couple de retraités » en positif et « familles, ménages jeunes » en négatifs.

L'axe 2 discrimine les ménages selon un critère plutôt de richesse, mais aussi d'activité. Les ménages actifs, propriétaires de maison en positif, les ménages inactifs, chômeurs, étudiants, logés en HLM, en appartement non HLM, la population étrangère sur l'axe négatif.

On obtient ainsi, un clivage en quatre grandes catégories :



Voyons comment se distribuent à présent les EPCI du Vaucluse sur ces axes.

Note sur les changements de nom : Pays Voconces = Pays Vaison Ventoux et Rousset en Luberon = Pont Saint Julien

