

Extrait de :

François Ascher ■ Francis Beaucire ■ Daniel Béhar ■ Marielle Berriet-Sollicec ■ Caroline Bertron ■ Vincent de Briant ■ Michel de Carvalho ■ Roland Castro ■ Victor Chomentowski ■ Yves Crozet ■ Laurent Davezies ■ Philippe Estébe ■ Mireille Ferri ■ Charlotte Floquet ■ Vincent Fouchier ■ Danuta Hübner ■ Jean-Paul Huchon ■ Hervé Le Bras ■ Christian Lefèvre ■ Laurence Lemouzy ■ Jacques de Maillard ■ Pierre Mansat ■ Georges de Manteuffel ■ Yann Maury ■ Christine Nodier-Köller ■ Jean-Marc Ohnet ■ Françoise de Parnafieu ■ Xavier Pesenti ■ Vincent Renard ■ Hank Savitch ■ Sylvie Trosa ■ Aurélie Trouvé

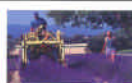
Trimestriel N°73 II/2007 (mai)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Droit au logement :
opposable ?



Territorialiser la PAC
un enjeu pour l'Europe à 27



DOSSIER

Paris-Ile-de-France

Comment gouverner la "métropole régionale" ?



ISSN 2-909872-95-1 - 12,20 €
9 782909 872490

Couverture: création Genevieve Maury

Un objet local mal identifié : l'action territoriale en réseau

À peine l'échelon de l'intercommunalité politique est-il installé dans le paysage institutionnel local qu'apparaît un niveau supplémentaire : celui, multiforme, des arrangements intercommunautaires. Le plus souvent d'initiative locale, ces instances intercommunautaires émergent autant en milieu rural (les "pays") qu'en milieu urbain (les conférences métropolitaines), autant dans les grandes métropoles (par exemple Paris ou Lyon) que dans des agglomérations plus modestes (par exemple entre Brive et Tulle). On peut alors s'interroger : s'agit-il pour les acteurs locaux de pallier les limites actuelles de l'intercommunalité et de préparer « l'étape suivante » ? L'intercommunautaire constituerait-il l'horizon de l'intercommunalité ? Ou, à l'inverse, cette construction locale à trois niveaux — commune-intercommunalité-intercommunautaire — aurait-elle un caractère pérenne ? Après observation, David Béhar penche ici pour la seconde hypothèse : la profusion de « machins » intercommunautaires constitue, estime-t-il, une des conditions pour l'efficacité du pouvoir local. En cela, elle met en perspective de façon renouvelée le sens de l'intercommunalité.

• Daniel Béhar

Après l'intercommunalité : l'intercommunautaire ?

Le constat peut surprendre et prête à renchérir sur le procès en complexité fait au millefeuille institutionnel français. La généralisation d'un échelon supplémentaire autour de l'intercommunalité politique ne se suffit pas à elle-même, mais donne lieu, quasi simultanément, au foisonnement d'initiatives intercommunautaires.

On pourrait, à première vue, imputer ce développement aux politiques nationales et à leurs soucis d'organisation du local en fonction d'orientations gouvernementales successives et parfois contradictoires. Les dispositifs intercommunautaires les plus repérés sont, du côté du rural, les "pays" issus de la loi¹ de 1999. Ils regroupent des communautés de communes entre elles, ou autour d'une communauté d'agglomération. Du côté de l'urbain, quinze conférences métropolitaines sont issues de l'appel à projets de la DIACT (ex DATAR).

L'injonction nationale est cependant insuffisante pour expliquer une dynamique bien plus diverse. La création d'instances intercommunautaires relève d'abord de l'initiative locale : il en est ainsi notamment en Ile-de-France — territoire non concerné par l'appel à projets de la DIACT —, avec par exemple la Conférence métropolitaine du cœur de l'agglomération parisienne, la Vallée scientifique de la Bièvre ou l'Association des collectivités à l'Est de Paris*. Cette dynamique concerne aussi des territoires plus modestes — le Correzium entre Brive et Tulle par exemple — et recouvre les formes les plus diverses : la multiplication des dispositifs inter.SCOR relève à l'évidence de l'intercommunautaire.

Horizon ou instrument de l'intercommunalité ?

Si les arrangements intercommunautaires ne couvrent pas de façon exhaustive le territoire national, on peut affirmer qu'ils tendent à se diffuser, parallèlement à l'intercommunalité. En forçant à peine le trait, un constat s'impose : en une dizaine d'années, au monopole communal succède un « complexe local² » à trois niveaux : la commune, l'intercommunalité et l'intercommunautaire. Pour paraphraser la formule célèbre, l'intercommunautaire serait alors au pouvoir local l'équivalent de ce qu'est l'ONU aux États nations : un « machin » à la fois non identifié et, pour bien des observateurs, quelque peu superfétatoire.

Ce constat suggère deux interprétations.

La première consiste à voir dans cette émergence parallèle de l'intercommunalité politique et de l'intercommunautaire un processus en miroir. La création de dispositifs intercommunautaires exprimerait "en creux" les limites et faiblesses bien connues du paysage intercommunal, tel qu'il a été produit par la loi de 1999 : en particulier la faible pertinence des périmètres communautaires qui limite leur capacité stratégique. Il s'agirait alors, à travers l'intercommunautaire, d'énoncer "en pointillé" les conditions d'une future pertinence

* Voir le dossier de ce même numéro. (ndlr)

par
DANIEL BÉHAR,
géographe,
professeur associé
à l'université de Paris XII,
directeur d'ACADIE

stratégique intercommunale, à la bonne échelle, par fusion attendue des établissements publics de coopération intercommunale (Epci) existants. Autrement dit, le constat formulé précédemment, l'existence de trois échelons locaux, ne serait que transitoire, le paysage intercommunautaire anticipant la future géographie de l'intercommunalité, celle espérée par les Modernes depuis des décennies³.

On soutiendra ici une seconde interprétation, celle du caractère durable de cette construction géopolitique locale à trois niveaux, l'animation d'agencements intercommunautaires constituant une des conditions nécessaires à l'exercice des responsabilités intercommunales. Cette hypothèse interprétative conduit alors à reconsidérer la fonction même de l'intercommunalité au sein de l'action publique territoriale.

Pour discuter ces deux interprétations, on se propose donc ici d'examiner plus avant ces arrangements intercommunautaires sous deux angles : leurs ressorts territoriaux puis leurs objets et fonctions.

Pertinence territoriale : réalité ou fiction

C'est là à première vue la justification fondatrice de ces constructions intercommunautaires. L'action locale disposerait ainsi de la pertinence territoriale qui fait défaut le plus souvent aux intercommunalités. Les agencements intercommunautaires ont à l'évidence pour ressort premier l'effet-taille. Alors que les communautés de communes en milieu rural restent encore souvent adossées à la maille cantonale (ou au mieux bicantonale)⁴ et que les communautés d'agglomération

ne correspondent guère aux aires urbaines⁵, la géographie intercommunautaire a, elle, toute l'apparence de la pertinence. C'est évident pour les "pays" dont la construction fait écho à la notion de bassin de vie, aussi bien pour les pays ruraux que pour les « pays urbains » intégrant une communauté d'agglomération. La perception est identique pour les instances intercommunautaires urbaines, ce, en raison même du pouvoir évocateur de leur intitulé, par exemple : la « région urbaine de Lyon », « l'aire métropolitaine marseillaise » ou la « conférence métropolitaine de Paris ». Si l'affichage de la pertinence de grands territoires constitue le ressort fondateur de ces démarches intercommunautaires, cette pertinence n'est en réalité ni démontrée, ni effective.

Le doute surgit d'abord lorsque l'on constate la prolifération de dispositifs de ce type sur un même territoire : la « région

urbaine de Lyon » cohabite avec le « réseau métropolitain rhône-alpin », l'« inter SCOT » ou les « territoires partenaires », selon des périmètres différents. La même démonstration vaut pour Paris, Lille ou Toulouse mais aussi, plus surprenant à première vue, à Brive où co-

existent le Pays de Brive, le « Correziüm » (Brive-Tulle) et le « Colodo » (Corrèze-Lot-Dordogne). Pour l'intercommunautaire, la pertinence est une référence qui se conjugue au pluriel.

Mais, plus grave pourrait-on dire, la pertinence géographique pour les instances intercommunautaires relève moins de la démonstration que du *hold-up* : on ne démontre pas la pertinence de l'intercommunautaire, on se l'approprie comme une évidence au nom d'une forme d'« intuition spatiale ». Il en est ainsi entre Nantes et Saint-Nazaire, dont la pertinence se réfère à « l'estuaire de la Loire ». Un tel intitulé relève de l'évidence géographique... mais laisse dubitatif lorsque l'on constate la quasi-absence de la rive Sud de cette « pertinence » géographique.

Les exemples du même type foisonnent. L'Association des collectivités à l'Est de Paris fait de sa pertinence géographique sa raison sociale. Mais on doit déchanter à l'examen de son périmètre : vingt-et-une communes du Val-de-Marne et de Seine-Saint-Denis, mais ignorant Paris, Marne-la-Vallée ou Créteil ! Bien d'autres territoires pourraient se réclamer de l'Est parisien, l'ACTEP se l'est approprié. De la même manière, la Vallée Scientifique de la Bièvre englobe largement les plateaux limitrophes et ignore cette vallée en Essonne. Que dire de l'« Ensemble métropolitain Loire Bretagne » qui n'intègre pas la Vendée et "saute par-dessus" Vannes et Lorient !

Si la pertinence absolue des instances intercommunautaires est discutable, ces dernières se distinguent, en revanche, par leur propension à combiner deux registres hétérogènes de pertinence territoriale. Leur géographie relève à la fois de la contiguïté et de la connexité. Elles associent de façon inédite une logique de dilatation spatiale à une logique de réseau discontinu. Ainsi, à l'énoncé de l'intitulé de la « Conférence métropolitaine du cœur de l'agglomération parisienne » on entend la construction d'un espace continu, celui de Paris et de la petite couronne. Or, la ville nouvelle d'Evry ou le Conseil général de l'Essonne par exemple, dont l'appartenance au cœur d'agglomération est pour le moins discutable, y sont aussi représentés au titre des fonctions métropolitaines de leurs territoires. De même, le Correziüm, entre Brive et Tulle, repose sur le constat de juxtaposition des deux aires urbaines, mais se construit d'abord selon une logique de réseau entre les deux villes centres. Autre exemple, la notion de « métropole en réseau », employée dans le cas de la Conférence métropolitaine normande entre Caen, Le Havre et Rouen, exprime bien cette dualité entre logique d'agglomération – la métropole – et logique discontinue – le réseau.

Pertinence géographique introuvable, ou à tout le moins plurielle, fabrication territoriale « baroque » pourrait-on dire, entre supra territoire et réseau, l'intercommunautaire ne constitue certainement pas l'« envers » de l'intercommunalité, mais bien, comme elle, sur un registre différent, une construction géopolitique.

“ Pertinence géographique introuvable, ou à tout le moins plurielle, fabrication territoriale « baroque » pourrait-on dire, entre supra territoire et réseau, l'intercommunautaire ne constitue certainement pas l'« envers » de l'intercommunalité, mais bien, comme elle, sur un registre différent, une construction géopolitique. ”



Crédit photo : Cfrimages - Laurent Cernio

La région urbaine de Lyon. « L'action territoriale en réseau, l'inter-territorialité n'ont de sens qu'adossées à l'intercommunalité. Autrement dit, le développement d'alliances intercommunales éclaire d'un jour nouveau la place centrale et paradoxale de l'intercommunalité au sein du pouvoir local. »

Projet global ou mandat spécifique ?

Si l'on considère que la création par les élus locaux d'instances intercommunales correspond à leur volonté de préparer ainsi de véritables intercommunalités de projets, ces instances devraient alors disposer d'une capacité d'énonciation stratégique majeure.

Autrement dit, on pourrait imaginer – parce que « voir de haut permet de voir loin » – que ces instances développent une vision globale, soient à même d'esquisser un « super projet » de territoire, ou à tout le moins assument, pour le compte des intercommunalités, des responsabilités structurantes (développement économique, aménagement du territoire...).

L'observation suggère un constat plus nuancé.

En premier lieu, l'action publique à l'échelon intercommunautaire ne paraît pas nécessiter au préalable la production d'une « représentation territoriale partagée » sous la forme d'un diagnostic, de l'affirmation de valeurs communes et d'orientations dites stratégiques. Cet exercice s'est avéré indispensable lors de la création des intercommunalités et en particulier des communautés d'agglomération. Le caractère le plus souvent « discutable » de leurs assiettes territoriales rendait impératif cet exercice collectif d'auto-justification et de

production de consensus local. On peut dire que pour les instances intercommunales, le raisonnement s'inverse: l'intuition spatiale qui fonde leur création et constitue leur raison sociale ne doit surtout pas être démontrée au travers du schéma classique diagnostic/projet de territoire, au risque de mettre en évidence la construction politique qui les sous-tend elles aussi.

L'agglomération du Muretain a impérativement besoin d'un projet de territoire pour affirmer sa spécificité au sein de l'aire métropolitaine toulousaine. À l'inverse, la Conférence métropolitaine toulousaine peut se passer de cet exercice: son existence relève de l'évidence. Et surtout, il lui faudrait alors justifier l'absence de Carcassonne de cette construction par essence pertinente!

On comprend dès lors pourquoi les projets de territoire ne s'emboîtent pas en poupées russes et que l'échelon en apparence le plus approprié s'en dispense. Si le projet global de territoire ne constitue pas la colonne vertébrale de l'action intercommunautaire, c'est que celle-ci est d'une autre nature. L'intercommunautaire paraît davantage structurée autour d'un mandat de traitement d'un problème spécifique d'action publique. Celui-ci est plus ou moins explicite. Pour l'Association des collectivités à l'Est de Paris, le mandat est évident: obtenir le « rééquilibrage à l'Est » de l'Ile-de-

France. Celui de la Vallée scientifique de la Bièvre va aussi de soi : affirmer la fonction scientifique de ce territoire au sein de l'Île-de-France et en garantir les retombées en son sein. Ce mandat est parfois moins explicite et masqué par des énoncés d'ordre général : la Conférence métropolitaine toulousaine est structurée par l'enjeu plus circonscrit des retombées métropolitaines vers les villes moyennes (Albi, Castres, Montauban...). La Conférence métropolitaine du cœur de l'agglomération parisienne fonctionne en réalité autour d'une question directrice plus limitée : les relations Paris-banlieue.

On peut donc formuler l'hypothèse que le ressort de ces créations intercommunales est moins l'énonciation d'un projet de territoire que la réponse à un problème spécifique d'action publique.

Par contre coup, on comprend mieux le mode d'action qui les fonde. Il consiste moins à décliner successivement projet, orientations et programme d'actions qu'à combiner d'emblée trois registres d'intervention afin de disposer au plus vite de résultats tangibles.

Le premier de ces registres est celui de « l'influence ». Il s'agit de s'unir pour peser sur des décisions prises à l'extérieur. Ainsi, la Conférence métropolitaine du cœur de l'agglomération parisienne affiche le choix collectif des élus en faveur d'un « métro phérique » en première cou-

ronne, tandis que la Conférence métropolitaine normande manifeste la désapprobation des trois agglomérations vis-à-vis d'un projet d'aéroport interrégional à Deauville. Le second registre d'action intercommunautaire relève de la « promotion » mutualisée des atouts locaux : présence commune dans les salons et manifestations économiques internationales, valorisation de l'offre universitaire... Enfin, le troisième registre le plus fréquemment rencontré est celui de l'impulsion de projets nouveaux à dimension intercommunautaire (grand équipement, filière économique...).

Quels que soient les registres d'action considérés, l'alliance intercommunautaire doit produire au plus vite des résultats tangibles, visibles par la population : l'Association des collectivités à l'Est de Paris va focaliser son action sur la création d'un lycée international. La région urbaine de Lyon va s'attacher à mettre en place une homogénéisation tarifaire entre autorités organisatrices de transports...

Cette volonté d'action ciblée autour d'un mandat particulier fait écho aux configurations d'acteurs impliqués dans ces dispositifs intercommunautaires. Il ne s'agit pas – ou pas seulement – d'une représentation indirecte, « au troisième degré », d'élus locaux, émanant des conseils communautaires. Le plus souvent, ces instances offrent l'intérêt premier, aux yeux des élus impliqués, de mettre autour d'une même table des représentants des différents échelons territoriaux.

Ainsi, la région urbaine de Lyon, comme la Vallée scientifique de la Bièvre ou l'Association des collectivités à l'Est de Paris, associent élus communaux et représentants départementaux.

Mais le mandat fondateur de ces alliances intercommunales suscite la mobilisation d'acteurs autres que les élus locaux. La Vallée scientifique de la Bièvre est une initiative conjointe d'élus et de responsables des grands établissements de recherche présents sur le territoire. Bien souvent, comme dans le cas par exemple de la Métropole Nantes Saint-Nazaire, l'impulsion des représentants consulaires a fortement pesé.

Autrement dit, ces instances intercommunales semblent relever davantage de la « coalition d'intérêts » que d'une représentation élective indirecte, préparant une future « super intercommunalité ».

Réseau ou coalition d'intérêts

On peut d'autant mieux apprécier cette spécificité des dispositifs intercommunautaires qu'on les met en perspective, en regard de ce qui peut apparaître comme leur généalogie : les réseaux de villes créés dans les années quatre-vingt-dix⁶.

Ces dispositifs de coopération territoriale⁷ étaient fondés sur un double principe : la connexité entre territoires discontinus – les réseaux – et l'association de villes globalement équivalentes : les villes moyennes du Sud du Massif Central, les chefs-lieux de Poitou-Charentes... Ces deux principes faisaient écho notamment à une volonté de contrebalancer les dynamiques métropolitaines, dans une logique d'aménagement équilibré du territoire. Il est notable que ces réseaux se soient plutôt développés dans les régions faiblement métropolisées (Poitou-Charentes, Champagne-Ardenne...). Cette logique constitutive – des réseaux de territoires équivalents – a induit deux principaux modes d'action : vers l'extérieur, la recherche d'influence (le *lobbying*) et au dedans l'échange de bonnes pratiques. Ces deux registres d'action n'ont pas été suffisants pour pérenniser ces dispositifs. Aujourd'hui, hors quelques exceptions notables – Aire 198 en Poitou-Charentes, le Triangle Bar-le-Duc-Saint-Dizier-Vitry le François – ces réseaux sont pour la plupart en sommeil : réseau des villes de l'Ouest, ESTELLE au Sud du Massif Central, RAFFHAEL dans le Nord...

En regard de cette généalogie, si nul ne peut garantir la pérennité des récents dispositifs intercommunautaires, leur consistance paraît plus importante. En particulier, si le principe limitatif « on n'aborde pas ce qui fâche » constitue le socle de ces alliances, leur matière apparaît plus substantielle en ce que les enjeux internes au territoire intercommunautaire sont présents, même implicitement, autour de la question des complémentarités et des spécialisations entre les agglomérations associées.

Ainsi, Saint-Nazaire constitue-t-elle le pôle spécialisé (industries...) de la métropole ligérienne ou son in-

“ Volonté d'exercer une influence, de s'unir pour peser sur des décisions prises à l'extérieur : ces instances intercommunales semblent relever davantage de la « coalition d'intérêts » que d'une représentation élective indirecte, préparant une future « super intercommunalité ». ”

tégration métropolitaine est-elle un levier de sa diversification ? Le système métropolitain entre Toulouse et les villes moyennes doit-il exclusivement être organisé en termes de déversement centre-périphérie ou faut-il aussi gérer les spécialisations entre la « plaque » logistique Nord Sud de Montauban à Pamiers et le quadrat « biotechnologies » à l'Ouest vers Castres et Albi ?

Cette consistance relative de ces instances intercommunales paraît en premier lieu tenir à leurs configurations territoriales. Parce qu'elles ne reposent pas seulement sur des réseaux discontinus et associent des territoires moins équivalents qu'interdépendants, leur matière est, par construction, plus importante.

Mais surtout, le facteur explicatif déterminant de la consistance intercommunautaire tient justement à l'existence des intercommunalités qui, en revanche, ont fait défaut à la génération des réseaux de villes. La construction communautaire paraît constituer le préalable politique impératif pour nouer des alliances substantielles à l'extérieur.

Le volontarisme politique des maires de Brive et Tulle eut été insuffisant pour franchir l'obstacle de décennies d'indifférence ou d'opposition sociale, économique et politique entre les deux villes si la constitution des deux intercommunalités n'avait été l'occasion d'un apprentissage collectif, garantissant l'acceptabilité politique de cette alliance.

Dans un tout autre contexte, l'alliance de dix-huit communes de la banlieue Sud de Paris, de Villejuif, Bagneux à Sceaux ou Montrouge, profondément hétérogènes socialement et économiquement, dans le cadre de la Vallée scientifique de la Bièvre, eut été impossible sans la structuration préalable de quatre intercommunalités relativement homogènes, permettant ensuite l'émergence de cette « coalition d'intérêts » qu'est l'instance intercommunautaire.

L'Association des collectivités à l'Est de Paris (ACTEP) fournit un contre-exemple significatif. Cette alliance territoriale de vingt-et-une communes là aussi très hétérogènes a été réalisée sans le préalable intercommunal – à l'exception limitée de la Communauté d'agglomération entre Nogent et Le Perreux. Si cette alliance, dans une logique d'influence vers l'extérieur, a fait la preuve de son efficacité, notamment dans le cadre de la négociation du Schéma directeur de la région Ile-de-France, elle reste aujourd'hui encore largement impuissante à impulser des actions au sein de son territoire, en l'absence de cette structuration politique des équilibres internes qu'autorisent les intercommunalités. En réalité, c'est un mandat intercommunal qui lui fait défaut pour dépasser le stade du « marketing » territorial.

C'est l'hypothèse ici défendue : l'action territoriale en réseau, l'inter-territorialité n'ont de sens qu'adosées à l'intercommunalité. Autrement dit, le développement d'alliances intercommunales éclaire d'un jour nouveau la place centrale et paradoxale de l'intercommunalité au sein du pouvoir local.

Retour sur le paradoxe intercommunal

On veut souligner ici le « paradoxe intercommunal » en ce que la conception de l'intercommunalité relève de la recherche de l'« optimum dimensionnel » et en quelque sorte de la supra-territorialité alors que sa mise en œuvre met en évidence sa fonction pivot de l'inter-territorialité.

De la supra à l'inter-territorialité

En dépit de la prudence sémantique – c'est-à-dire politique – consistant à placer la création d'un nouvel échelon institutionnel local sous le signe de l'« inter » communalité, la perspective sous jacente relève explicitement de la recherche de l'optimum dimensionnel, c'est-à-dire en fait d'une forme de « supra » communalité. Sur la longue durée et jusqu'à la loi de 1999, la logique de la réforme du pouvoir local est la même : elle participe d'une vision moderne consistant à faire coïncider espace vécu, territoire institutionnel et géographie administrative de l'action publique.

Cette recherche d'une pertinence territoriale absolue conduit de fait à raisonner en termes de translation vers le haut, à la bonne échelle, du pouvoir local et donc à espérer implicitement une dynamique progressive de substitution de l'intercommunalité à la commune.

C'est le même raisonnement moderne qui prévaut dans la construction régionale, vis-à-vis du maillage départemental. Et pour bon nombre de réformateurs, c'est aussi le ressort de la construction européenne, même si les fondements idéologiques peuvent diverger entre les tenants d'une Europe fédérale et ceux d'une Europe Puissance. Dans les deux cas, l'Europe constitue en quelque sorte l'horizon de pertinence territoriale de l'État Nation. C'est cette logique supra communale masquée qui trouve son aboutissement dans la volonté répétée des Modernes d'obtenir l'élection au suffrage universel direct, en tout ou partie, du conseil communautaire.

Pourtant, dans la « société d'archipel⁹ » contemporaine, structurée par les mobilités et la multi territorialité des individus, l'optimum dimensionnel est plus que jamais introuvable. L'ajustement définitif des territoires vécus, politiques et administratifs, est impossible. Les différents échelons territoriaux sont condamnés à la pertinence relative. C'est là le lot de l'intercommunalité. Créée pour organiser l'action publique à la bonne échelle absolue, elle est effectivement à la bonne échelle... pour mettre en musique les autres échelons du pouvoir local. L'intercommunalité s'installe ainsi dans le paysage institutionnel comme l'échelon pivot du complexe politique local, entre le ni-

“ Si le projet global de territoire ne constitue pas la colonne vertébrale de l'action intercommunautaire, c'est que celle-ci est d'une autre nature : l'intercommunautaire paraît davantage structurée autour d'un mandat de traitement d'un problème spécifique d'action publique. ”

veau de la proximité – commune et quartier – et celui de l'intercommunautaire.

Le cas de la ville de Paris en fournit une illustration particulièrement démonstrative. Archétype du « monopole territorial », intégrant à un même niveau les institutions communale et départementale, elle doit concevoir son action au travers d'une double projection territoriale. Il lui faut se projeter « vers le haut », au travers de la création de la Conférence métropolitaine pour faire partager par les communes voisines par exemple ses choix en matière de politique de déplacements et ainsi garantir la réussite de cette politique intra muros.

Dans l'autre sens, il lui faut s'appuyer sur les maires d'arrondissements pour gérer « l'acceptabilité sociale » de ses politiques – par exemple en matière de production de logement social –, condition là encore de leur mise en œuvre effective. La ville de Paris assure ainsi de fait une fonction pivot entre échelons territoriaux, à l'instar de bien des intercommunalités.

L'efficacité de l'action publique locale tient bien à cette capacité à combiner trois niveaux de mise en œuvre, et pour l'intercommunalité à réussir cette double projection de ses interventions.

Du partage des compétences au partage des responsabilités

Au sein de ce complexe à trois niveaux, le partage fonctionnel s'organise de façon inédite.

Les Modernes ont pensé l'efficacité du pouvoir local en s'appuyant sur deux piliers : la recherche de la pertinence territoriale comme horizon ; le partage fonctionnel des compétences sectorielles comme méthode. On a vu ce qu'il est advenu de la pertinence territoriale. Le partage fonctionnel des compétences est tout aussi introuvable. Même assoupli au travers de la notion d'« intérêt communautaire », ce principe ne permet pas de distinguer les rôles respectifs des différents échelons. De la politique culturelle au développement économique, en passant par les services à la population, toutes les compétences sont partagées, entre la commune, l'intercommunalité et maintenant les instances intercommunautaires.

Ces trois échelons composant le pouvoir local se distinguent alors moins par les compétences sectorielles qu'ils exercent qu'au travers des responsabilités politiques qu'ils assument. De plus en plus, l'intercommunalité a pour fonction politique la « représentation » d'une communauté locale, en raison même de sa construction pour une grande part « homogame »⁹, c'est-à-dire fondée sur une relative ressemblance sociale et économique de ses communes membres. Mais pour conduire son action, elle doit s'appuyer sur la capacité des élus communaux à assurer l'acceptabilité sociale des orientations retenues. Il lui faut composer avec les territoires, limitrophes ou connexes, différents, dans leur identité sociale, politique ou économique, mais avec lesquels elle a destin lié.

C'est là la fonction politique première de l'intercommunautaire : organiser la délibération, au double sens de la « discussion » avec des collectivités différentes et par contrecoup d'une contribution à la production de politiques publiques.

Représentation, délibération, acceptabilité sociale, ce sont les grandes fonctions politiques du pouvoir local qui sont ainsi dissociés spatialement et recomposés institutionnellement.

Assurément, les « machins » intercommunautaires relèvent du « bricolage institutionnel »¹⁰, réponses par nature opportunistes et donc instables aux incertitudes actuelles de l'action publique locale. Nombre d'entre eux devront probablement s'effacer à mesure des clarifications politiques et fonctionnelles d'une éventuelle nouvelle décentralisation¹¹. Il n'en reste pas moins que leur foisonnement est révélateur de l'inventivité du local, de sa capacité à fabriquer en situation les conditions contemporaines d'une régulation publique : coordination entre institutions, implication de la société civile... Mais avant tout, l'intercommunautaire exprime l'impérieuse nécessité de placer l'inter territorialité au cœur de l'action locale.

D.B.

1. LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

2. Vanier M., « Effets territoriaux de l'intercommunalité : le nouveau pouvoir communal-communautaire », in *Territoires*, n°461, 2005.

3. Cf. notamment : Guigou J.-L., « Aménager la France de 2020 », DATAR, Documentation Française, Paris, 2000.

4. Cf. Tesson F., « Les ressources du département et du canton dans la petite fabrique des territoires », *Annales de géographie*, n°648, 2006, pp. 197-216.

5. Le succès de la coopération intercommunale est tel que l'on compte environ quatre EPCI à fiscalité propre par aire urbaine, en moyenne.

6. Cf. les circulaires du 17 avril 1991 et du 5 juin 2000 (Premier ministre).

7. Cf. Tesson F., « Le réseau de villes », in *La ville et l'urbain, L'État des savoirs*, Ed. La Découverte, 2000.

8. Cf. Viard J., « Éloge de la mobilité », Ed. de l'Aube, Paris, 2006.

9. Cf. Estèbe P., Tallandier M., « La carte politique est-elle un instrument de solidarité ? » PUCA, 2006

10. Cf. Coutard O. (dir.), « Le bricolage institutionnel », Ed. Elsevier, Paris, 2001.

11. Cf. *Proposition pour une nouvelle décentralisation*, Institut de la Décentralisation, 2006.