

interco *mmunalités*

Janvier 2016 • N° 206 • Mensuel édité par l'AdCF - www.adcf.org • 5,50 €

DOSSIER P.9

Communautés XXL : s'adapter au changement d'échelle

DANS L'ACTU P.3

- LA CARTE ADMINISTRATIVE AU 1^{ER} JANVIER 2016
- PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI

SPÉCIAL SDCI P.4

- CDCI : DES AMBIANCES CONTRASTÉES

FOCUS P.5

- LA COMMANDE PUBLIQUE À LA LOUPE

DROIT P.20

- FUSION OU EXTENSION : QUELLES DIFFÉRENCES ?

RESSOURCES HUMAINES P.21

- SCHÉMAS DE MUTUALISATION, OÙ EN EST-ON ?

TERRITOIRES P.22

- GRAND PAYS BASQUE

inter
view

Daniel Béhar

Professeur à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est) et consultant à la coopérative Acadie

« Les intercos XXL fabriquent une nouvelle figure du pacte intercommunal »

« Un nouveau modèle » dans le paysage de la construction intercommunale : c'est ainsi que Daniel Béhar, géographe, analyse le développement croissant des très grandes communautés (50 communes et plus). Ce modèle, il l'expérimente notamment à travers l'accompagnement de la création de la communauté du Pays basque, un ensemble qui réunirait... 158 communes. Explications.

Comment lisez-vous le phénomène de multiplication des projets d'intercommunalités de très grande taille ?

On peut se demander si ces ensembles « XXL » incarnent l'arrivée à maturité de l'intercommunalité. Est-ce un point d'aboutissement, la rencontre avec cette fameuse notion de « territoire pertinent » ? Je ne le pense pas. Depuis les lois Chevènement se sont développées des communautés intégrées et de taille relativement modeste, que Philippe Estèbe a baptisées « intercos de ressemblance ». Par-dessus ces groupements ont été construits des dispositifs de coopération territoriale fédérée (pays, syndicats mixtes de Scot, etc.). Les modèles actuels de très grandes communautés renversent cette logique : l'intégration est réalisée à une échelle XXL, et un modèle fédéré est reconstruit à l'intérieur. Mon hypothèse serait donc que l'on assiste à l'apparition d'une nouvelle combinaison de l'intégré et du fédéré.

Peut-on alors parler d'un nouveau modèle d'organisation du bloc communal ?

Oui, effectivement. Les intercos dites XXL fabriquent une nouvelle figure de ce qu'est le pacte intercommunal. Jusqu'à alors, deux

« La grande hétérogénéité de ces nouveaux ensembles est une vraie nouveauté »

modèles préexistaient selon les configurations locales : d'un côté, le scénario redistributif du centre vers la périphérie ; de l'autre, le scénario de l'équivalence, de la coopérative de villes. Ce qui est notable ici, c'est la grande hétérogénéité interne à ces nouveaux ensembles. Cette caractéristique se retrouvait déjà dans certains groupements, mais elle est plus affirmée encore dans les modèles XXL. Beaucoup de projets de très grandes communautés se constituent autour de villes moyennes et incluent des ensembles très ruraux. Un même territoire administratif comporterait plusieurs blocs, ruraux et urbains : c'est bien, par exemple, le modèle que l'on sent venir autour du Pays basque, et que je qualifierais de « modèle de l'inter-blocs ».

De nombreux projets de très grandes communautés sont impulsés et portés par les élus, et non par le préfet. Quels facteurs expliquent la volonté de bâtir un ensemble XXL ?

La formation des grandes régions constitue l'un des facteurs. On le sent dans l'argumentaire des élus : j'ai parcouru les dix

intercommunalités du Pays basque, et l'intégration dans la grande région Aquitaine est une véritable préoccupation.

Mais cet argument n'est pas suffisant pour expliquer la dynamique, et d'autres motivations peuvent être trouvées dans la géopolitique locale. Parfois, il peut s'agir de la façon dont le rural se vit par rapport à l'urbain, ou parfois de leadership. C'est le cas de la constitution de la très grande agglomération autour du Puy-en-Velay, portée par Laurent Wauquiez. Cet exemple est intéressant, car l'intégration d'un très vaste territoire rural va complètement transformer la nature de la communauté. Le qualificatif d'« agglomération » n'aura d'ailleurs ici plus grand sens.

Nombre d'élus s'interrogent sur les modalités de gouvernance de ces grands ensembles. Comment imaginer une bonne représentation des territoires au sein d'une assemblée qui soit en mesure de débattre efficacement ?

C'est une question d'autant plus fondamentale dans ces ensembles qui réunissent des territoires urbains denses et des territoires ruraux peu peuplés : comment représenter à la fois les territoires et la population ? Jusqu'à maintenant, l'intercommunalité représentait les communes, et donc les territoires, avec une nette prime aux territoires ruraux. C'est ce qu'institutionnalise le conseil des maires, avec l'idée « un maire, une voix ». Aujourd'hui, les élus sont de plus en plus confrontés à la nécessité d'inventer un mode de représentation de la population.

Beaucoup envisagent la commune nouvelle comme une solution pour diminuer le nombre de communes, et donc d'élus sur le territoire, et faciliter la gouvernance des communautés XXL. Mais cette lecture reste territoriale, et non démographique...

Exactement. Certaines communautés ont toutefois dépassé le modèle de l'exhaustivité communale. C'est le cas de la communauté de communes de Soule Xiberoa, qui a joué un rôle moteur dans la dynamique de la grande communauté du Pays basque. Cette communauté est la plus rurale et la plus fragmentée du territoire : 36 communes pour moins de 14 000 habitants. Les élus y ont depuis longtemps fabriqué un mode de gouvernance où toutes les communes ne sont pas représentées au sein de l'exécutif. Nous avons donc proposé aux élus de la future communauté un nouveau mode de représentation « bicamériste » : en plus du conseil communautaire, la communauté



À l'exemple du futur Grand Pays basque, beaucoup de projets se constituent autour de villes moyennes avec des ensembles très ruraux. / © Jacques Lannes

pourrait être dotée d'un conseil des maires (158 membres) et d'un exécutif composé de 60 membres dont 15 vice-présidents, avec pour objectif une représentation démographique du territoire. Dans notre scénario, le Pays basque a été découpé en six secteurs, chacun représenté de façon pondérée au sein de l'exécutif en fonction de sa population. Deux chambres coexisteraient : un « sénat des territoires » et une « assemblée de la population ».

Comment les territoires perçoivent-ils cette proposition de double représentation ?

À 158 communes, la représentation communale stricte donne un résultat tellement aberrant que tous les élus ont compris que cela n'était pas acceptable, y compris les élus de territoires peu denses. Cependant, le cas de la métropole Aix-Marseille-Provence montre qu'une représentation démographique plutôt que territoriale peut générer beaucoup d'oppositions. La réflexion que nous avons développée autour du Pays basque pose une question d'ordre plus général : ne faut-il pas inventer une sorte de bicamérisme intercommunal qui permettrait la représentation des territoires et de la population ? Notre

« L'un des enjeux est de représenter à la fois les territoires et la population »

proposition relève aujourd'hui malheureusement du « bricolage », car nous ne disposons pas des outils juridiques pour procéder autrement.

Au Pays basque, la création de la grande intercommunalité constitue d'une certaine façon une réponse à

la volonté, jamais satisfaite, de créer un département basque. Justement, quelle relation demain entre les intercos XXL et les départements ?

Effectivement, du point de vue purement spatial, certaines grandes intercommunalités vont recouvrir une grande partie de leur département ; c'est le cas du Puy-en-Velay, qui serait amené à s'étendre sur quasiment la moitié de la Haute-Loire.

Mais au-delà de cela, il est intéressant de noter le renversement des rôles. Jusqu'à alors, la question du lien urbain-rural était le fait du département, « grand frère » des intercommunalités. Dans les ensembles XXL, l'interco devient la dépositaire de cette problématique. Le département se fait en quelque sorte « déborder par le bas ». En revanche, il pourrait être « revitalisé par le haut » : plus les régions sont grandes, plus les départements apparaissent comme des interlocuteurs intéressants.

Selon vous, le modèle de l'intercommunalité XXL sera-t-il amené à « triompher » sur le modèle des communautés de taille plus réduite ?

Je ne le pense pas. Il n'y a pas de raison qu'un modèle prévale sur un autre, toutes les combinaisons sont possibles. Lyon est une petite métropole au cœur d'un pôle métropolitain. Marseille suit exactement le modèle inverse, celui d'une grande métropole fédérée à l'intérieur. Nous assistons à l'émergence d'une réelle différenciation territoriale. Cette coexistence de modèles très différents constitue en soit un aboutissement : quand les configurations d'actions collectives territoriales émanent, dans un cadre défini par les pouvoirs publics nationaux, de situations territoriales, alors on peut parler d'aboutissement de la décentralisation.

Propos recueillis par Apolline Prêtre