

Trimestriel N°107 IV/2015-2016 (déc.-jan.)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE



Pouvoir local  
Ctap : une Gouvernance  
territoriale partagée



Droit et Décentralisation  
Quels échanges entre  
Territoire(s) et institution(s) ?

Villes, Communautés,  
Départements & Régions

VERS QUELLES  
SYNCHRONISATIONS  
TERRITORIALES ?

ISSN 978-2-909872-937-2 - 20,00€



Marc Abadie ■ Vincent Aubelle ■ Jean-Pierre Balligand ■ Daniel Béhar ■ Cédric Cabanel ■ Jacques Caillosse ■ Olivia Chassot ■ Sophie Chassot ■ Jacques Chiron ■ Nicolas Douay ■ Alexandre Grondeau ■ Pablo Hurlin-Sanchez ■ Clara Jezewski ■ Philippe Laurent ■ Renan Le Mestre ■ Jacques Lévy ■ Jean-Charles Manrique ■ Igor Moullier ■ Alain Pesenti ■ Christine Pirès-Beaune ■ André Rossinot ■ Thibault Tellier

# Le pouvoir local en XXL

## *Enfin la pertinence ou peut-être la différenciation ?*

Aujourd'hui, paraît s'amorcer une nouvelle étape, celle de l'élargissement du processus d'intégration, communautaire notamment. Près d'un tiers des communes françaises, regroupant plus de huit millions d'habitants, seraient concernées par des projets de communautés de plus de 50 communes. Si on ajoute à cette dynamique la perspective de création de près de deux cents communes nouvelles, c'est un véritable pouvoir local en XXL qui semble s'annoncer. Ce changement de taille révèle une mutation de la nature même de ces regroupements. Avec une cinquantaine de communes concernées, ces communautés en devenir perdent leur homogénéité pour associer cette fois des territoires de profils différents, urbains et ruraux notamment. Ce double changement, de taille et de nature, des regroupements intercommunaux conduit à première vue les observateurs à deux conclusions liées : après une étape d'apprentissage de la coopération, l'intercommunalité pourrait enfin assurer sa véritable fonction, l'organisation de l'action publique « à la bonne échelle », celle des bassins de vie. Et par contrecoup, les dispositifs inter-territoriaux auraient eux épuisé leur fonction, temporaire. Daniel Béhar propose ici une autre lecture de cette mutation. Au-delà des apparences, à l'observation des conditions et des conséquences de ce changement de taille et de nature des organisations communautaires, on peut formuler une autre hypothèse. L'extension du processus d'intégration ne viendrait pas se substituer au processus de fédération et de coopération mais conduirait à une nouvelle figure de ce binôme intégration/fédération.

par  
DANIEL BÉHAR,  
géographe,  
Professeur à  
l'École d'Urbanisme  
de Paris

### Une longue marche vers la pertinence territoriale ?

Quinze ans après la loi Chevènement (1999), l'intercommunalité politique arriverait-elle enfin à maturité en France ? Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'impact de la loi NOTRe, mais l'observation des mutations esquissées avec les projets de Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) pourrait le laisser penser.

Quelles sont les caractéristiques actuelles du paysage intercommunal ? Un nombre important d'intercommunalités (plus de 2 200), de taille réduite : en moyenne moins de 20 communes pour environ 15 000 habitants, regroupées dans les communautés de communes. Mais surtout, cette fragmentation a déterminé la nature de ces intercommunalités, très largement « homogames »<sup>1</sup>. Les communes se rassemblent sur la base d'une identité relative de leurs profils, socio-économiques, ou territoriaux. Les riches s'allient aux riches, les pauvres restent entre eux et les ruraux, ou les périurbains se regroupent « contre » les urbains.

Par contrecoup, cet ordre territorial fondé sur l'homogénéité intercommunale a généré, tout au long des années deux mille, une dynamique de coopération inter-communautaire<sup>2</sup> à des échelles plus larges. La conduite des politiques publiques a nécessité la multiplication d'instances informelles de coopération – des « machins » (pôles métropolitains, pays, inter-scot...) – à géométrie variable selon les configurations territoriales. C'est ainsi un double processus de mutation combinant intégration communautaire et fédération inter-territoriale<sup>3</sup> qui s'est développé depuis plus d'une décennie.

Aujourd'hui, paraît s'amorcer une nouvelle étape, celle de l'élargissement du processus d'intégration, communautaire notamment. Si l'on prend pour base d'analyse, les projets de fusion soumis par les Préfets aux Commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), c'est une France à 1 200 communautés qui se dessine<sup>4</sup>. Mieux, près d'un tiers des communes françaises, regroupant plus de huit millions d'habitants, seraient concernées par des projets de communautés de plus de 50 communes<sup>5</sup>. Si on ajoute à cette dynamique, la perspective de création



Crédit photo : laioz-fotolia.com

L'hypothèse de création d'une communauté du Pays Basque a émergé à la suite de la dernière en date (2013) des fins de non-recevoir opposées par les autorités de l'État à la revendication d'une « collectivité spécifique » pour le Pays Basque, elle-même ayant succédé à celle, historique, de création d'un Département Pays Basque.

de près de deux cents communes nouvelles<sup>6</sup>, c'est un véritable pouvoir local en XXL qui semble s'annoncer. Et là encore, le changement de taille révèle une mutation de la nature même de ces regroupements. Avec une cinquantaine de communes concernées, ces communautés en devenir perdent leur homogénéité pour cette fois associer des territoires de profils différents, urbains et ruraux notamment.

Quels sont les ressorts de l'ouverture de cette nouvelle séquence? Assurément, la recomposition du paysage régional constitue un puissant déclencheur. Ainsi, la création de la grande région Aquitaine a fortement participé au succès du projet de Communauté du Pays Basque, afin de ne pas perdre le rang de seconde agglomération régionale, ce qui par ricochet a contribué à justifier le projet d'un « très Grand Poitiers » visant les deux cent mille habitants. Mais faut-il aussi voir les limites d'un modèle d'organisation territoriale trop restreint? Probablement dans certains cas. Quoi qu'il en soit, ce double changement, de taille et de nature, des regroupements intercommunaux conduit à première vue les observateurs à deux conclusions liées: après une étape d'apprentissage de la coopé-

ration, l'intercommunalité pourrait enfin assurer sa véritable fonction, l'organisation de l'action publique « à la bonne échelle », celle des bassins de vie. Et par contre-coup, les dispositifs inter-territoriaux auraient eux épuisé leur fonction, temporaire.

### Intégré et/ou fédéré ?

On veut proposer ici une autre lecture de cette mutation. Au-delà des apparences, à l'observation des conditions et des conséquences de ce changement de taille et de nature des organisations communautaires, on peut formuler une autre hypothèse. L'extension du processus d'intégration ne viendrait pas se substituer au processus de fédération et de coopération mais conduirait à une nouvelle figure de ce binôme intégration/fédération.

En premier lieu, l'élargissement des échelons institutionnels intégrés n'épuise pas la nécessité de dispositifs de coopération supra-locaux. Bien au contraire, cela autorise davantage ces coopérations. Les élus

d'Annecy l'expliquent fort bien. En constituant une commune nouvelle autour d'Annecy, puis en élargissant leur communauté d'agglomération aux intercommunalités périphériques, ils mettent en place les conditions qui devraient donner davantage de consistance à la coopération métropolitaine au sein du sillon alpin. En d'autres termes, l'extension des périmètres institutionnels n'est pas une fin en soi, c'est un changement de point de vue qui permet d'appréhender encore mieux les interdépendances territoriales autour desquelles il faut agir de façon coordonnée.

Mais surtout, cet élargissement des intercommunalités fait émerger une question nouvelle en leur sein : celle d'une organisation à un niveau territorial intermédiaire avec les communes, tant en termes de gouvernance politique que de conduite des politiques publiques. Cette question était jusqu'alors marginale, cantonnée à des pratiques « expérimentales », soit en raison de configurations communautaires particulières (notamment l'ex-communauté urbaine de Lille avec 85 communes et de forts contrastes territoriaux),

ou en fonction de choix politiques volontaristes (la création de pôles de proximité déconcentrant fortement l'action communautaire à Nantes). Elle devient une question centrale pour un pouvoir local en XXL. Plus on progresse dans l'intégration communautaire, plus cela nécessite un processus de type fédératif en son sein. C'est là d'abord le simple contrecoup mécanique de l'effet-taille. Le nombre de communes intégrées introduit une distance qu'il faut compenser par des dispositifs

dits de proximité, en réalité d'interface avec les communes. Mais plus radicalement encore, on peut faire l'hypothèse que cela va changer la nature même de l'intercommunalité. Jusqu'à présent le fonctionnement intercommunal balançait entre deux modèles : celui d'une organisation centre/périphérie, fondée sur un accord de réciprocité entre le leadership reconnu à la ville-centre et en contrepartie un effort de redistribution vers la périphérie, et second modèle, celui d'une « coopérative de villes » entretenant une forme d'équivalence entre elles. La constitution de grands ensembles intercommunaux, associant des territoires aux profils et intérêts contrastés (urbain/rural...) introduit une logique nouvelle, celle de l'agencement de « blocs territoriaux ». L'intercommunalité « âge II » ne nécessite pas seulement l'invention de dispositifs de déconcentration, elle induit une exigence de fonctionnement davantage fédératif pour concilier des logiques territoriales hétérogènes qui ne seront plus

réductibles à une dualité centre/périphérie ou à une équivalence généralisée. C'est l'intercommunalité elle-même qui devrait devenir fédérative.

Persistance de l'exigence de coopération au-dehors, vers les niveaux supra-locaux, mutation vers un fonctionnement davantage fédératif au-dedans : on le voit, l'évolution vers plus d'intégration du pouvoir local ne fait pas disparaître la logique fédérative, elle recompose les termes de cette interaction entre intégration et fédération. Ce constat vient mettre en évidence l'effet d'optique qu'induit l'élargissement des périmètres intercommunaux. Celui-ci peut apparaître comme un aboutissement, l'accès à une certaine pertinence territoriale, c'est-à-dire à un « optimum dimensionnel », une forme de concordance périmétrale entre une société locale, son « bassin de vie » et son gouvernement institutionnel. En réalité, il n'en est rien. La combinaison entre intégration et fédération qui est à l'œuvre au travers des mutations du pouvoir local montre que la pertinence territoriale n'a pas de définition absolue. Assurer l'efficacité de l'action publique locale impose de combiner deux logiques d'ajustement territorial. La première de l'ordre du fonctionnel, consiste plutôt à s'organiser selon des échelles larges, pour prendre en compte la multiplicité des interdépendances territoriales. La seconde est davantage d'ordre politique. Elle consiste à prendre en compte les appartenances, les identités et considère en général par contrecoup des territoires plus restreints. Dit autrement, l'organisation du pouvoir local doit mobiliser deux types de ressources, des ressources plutôt « objectives » (ou fonctionnelles) et d'autres davantage « subjectives » (l'identité partagée), dont les formes de déploiement territorial divergent<sup>7</sup>. Jusqu'à présent, l'intercommunalité correspondait en général à l'espace des ressources subjectives – logique de ressemblance – tandis que la mobilisation des ressources objectives et la prise en compte du fonctionnel renvoyaient davantage aux dispositifs fédératifs. La perspective qui s'ouvre tend à renverser cet agencement : l'intégration intercommunale renverrait davantage aux logiques fonctionnelles et par contrecoup, ce serait les enjeux plus politiques de prise en compte des identités qui nécessiteraient d'inventer des modes d'organisation plus fédératifs.

Quoi qu'il en soit, au vu de ces deux modèles identifiables, un constat s'impose. Parce que la pertinence territoriale absolue – c'est-à-dire la coïncidence géographique entre la société locale et son gouvernement – est introuvable, le choix politique consistant à combiner l'intégré et le fédéré, l'objectif et le subjectif, est ouvert. C'est ce constat qui conduit à envisager la différenciation territoriale comme une perspective crédible.

*“L'extension des périmètres institutionnels n'est pas une fin en soi, c'est un changement de point de vue qui permet d'appréhender encore mieux les interdépendances territoriales autour desquelles il faut agir de façon coordonnée.”*

### Vers la Communauté du Pays Basque ?

L'hypothèse de création d'une communauté du Pays Basque a émergé à la suite de la dernière en date (2013) des fins de non-recevoir opposées par les autorités de l'État à la revendication d'une « collectivité spécifique » pour le Pays Basque, elle-même ayant succédé à celle, historique, de création d'un Département Pays Basque. Comprenant que la perspective d'ajout d'une couche au millefeuille territorial rendait encore moins recevable leur revendication politique, certains élus locaux ont alors imaginé inscrire celle-ci dans le droit commun. Le Préfet – avec l'accord du gouvernement – a relayé cette hypothèse en 2014 en l'explicitant comme le scénario d'un EPCI intégré à l'échelle du Pays Basque.

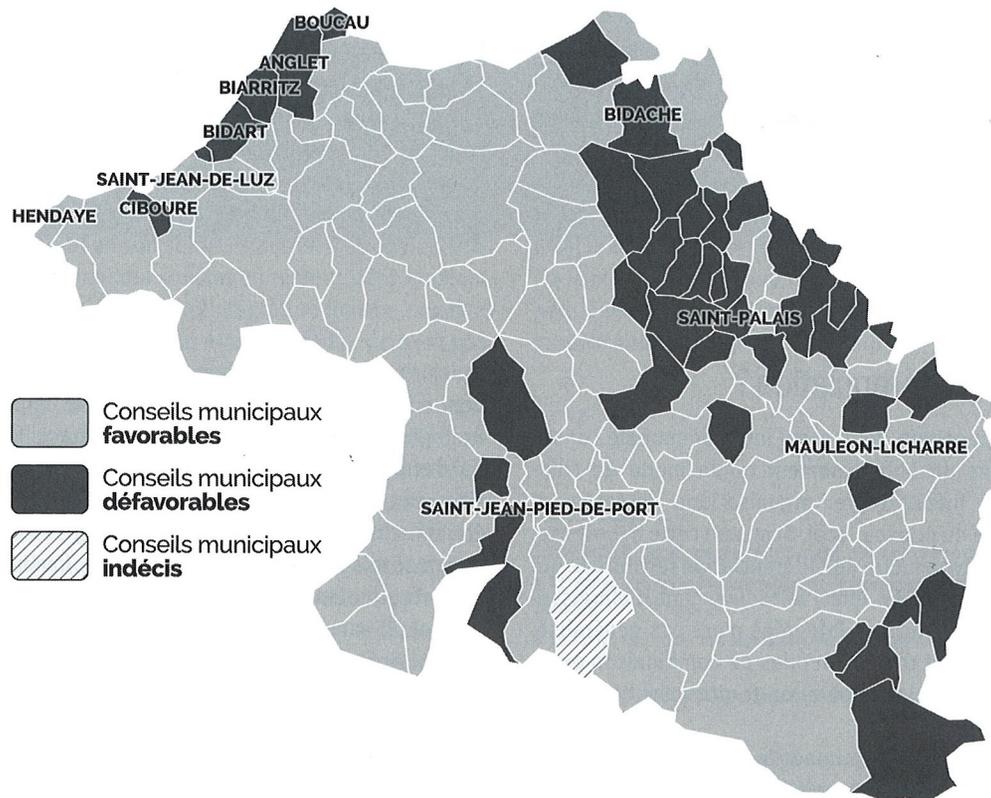
Cela signifie la fin du modèle fédératif qu'a expérimenté le Pays Basque pendant vingt ans en préfigurant dès 1996 le dispositif national des pays, au profit d'une fusion de dix EPCI (les deux communautés d'agglomération littorales et les

huit communautés de communes de l'intérieur), pour un regroupement de 158 communes et près de trois cent mille habitants. Lors de la première consultation des conseils municipaux, prévue par la loi, à propos du périmètre envisagé, 113 communes (soit près de 194 000 habitants) ont émis un avis favorable. Cela répond aux deux critères posés par la loi pour l'avis définitif à émettre en 2016 : au moins la moitié des communes représentant la moitié de la population.

### D'abord l'intégré ou le fédéré ?

À l'évidence, ce choix largement majoritaire des élus locaux renvoie à un ressort d'ordre identitaire qui justifie dans ce cas le choix d'un modèle intégré de très grande envergure. Pour autant, les arguments fonctionnels ne sont pas absents. Vis-à-vis de l'extérieur, cela apparaît comme la condition, en taille et consistance, pour peser dans la grande région Aquitaine. Et au sein du Pays basque, il n'est pas anodin que la plupart des élus

Consultation des communes : création de la Communauté du Pays Basque



de la vallée pyrénéenne de la Soule se soient prononcés en faveur de cette intégration avec l'objectif affiché de disposer d'une scène politique à même de construire la réciprocité urbain/rural. Et le vote favorable à la quasi-unanimité des élus de la côte sud procède aussi en bonne partie d'une approche fonctionnelle: ils ont expérimenté au sein de la communauté d'agglomération préexistante, entre Hendaye, Saint-Jean-de-Luz ou Saint-Pée-sur-Nivelle la capacité à intégrer communes rurales et urbaines dans une même institution. Plus largement, les logiques « défensives » qui avaient prévalu lors de la création des intercommunalités, notamment dans les territoires périurbains, et qui ont fait obstacle aux tentatives les plus récentes de rapprochements bilatéraux, s'effacent lorsqu'il s'agit d'une fusion globale, intégrant toute la diversité des situations territoriales.

À l'inverse, dans les deux foyers d'opposition au projet d'intégration, les arguments sont d'abord fonctionnels. Les élus d'Anglet et Biarritz privilégient la structuration de l'aire urbaine littorale, au-delà de l'Adour, jusqu'aux Landes. Et à l'intérieur, autour de Saint-Palais les liens fonctionnels avec Pau et le Béarn ont été mis en avant. Pour autant, là encore la dimension identitaire était présente. L'origine gasconne de Boucau, sa position sur la rive droite de l'Adour, l'extra-territorialité de Biarritz ont joué un rôle manifeste dans leur vote d'opposition. De même, ce refus de l'intercommunalité intégrée correspond assez fidèlement, à l'intérieur au pays « txarnegu » (métis entre Pays basque, Béarn et Gascogne).

### Le choix de l'intégration passe par la fédération

Dans ce cas extrême d'intercommunalité XXL, la structuration d'un niveau intermédiaire relève de l'évidence. Maintien transitoire des périmètres des intercommunalités amenées à disparaître ou regroupements plus larges reflétant peu ou prou les entités urbaines, rurales et périurbaines? La question reste ouverte. Mais la structuration de la gouvernance de la Communauté du Pays Basque sous une forme fédérative de fait afin de mieux représenter les équilibres démographiques est d'ores et déjà envisagée.

Vers l'extérieur, la future communauté du Pays Basque sera dans l'impossibilité, malgré sa taille, de se suffire à elle-même. Il lui faudra aussi raisonner à l'échelle de l'actuel Scot, en s'ouvrant au sud des Landes pour intégrer les dynamiques périurbaines. Au-delà, l'organisation transfrontalière reste à inventer. Certes, la Communauté du Pays Basque assurera davantage la symétrie avec son interlocuteur au sud, la province du Gipuzcoa. Mais comment imaginer la coopération au sein de l'Eurocité, avec Irun et San Sebastian? À l'échelle de l'intercommunalité tout entière ou via son futur « bloc » littoral et urbain?

En dépit de sa taille et de sa « pertinence » historique, la création de cette intercommunalité intégrée va relancer le chantier de la coopération inter-territoriale.

### Vers la différenciation ?

La recomposition de la carte intercommunale constitue moins un aboutissement qu'un mode de combinaison inédit entre organisations intégrée et fédérative du pouvoir local. Si on suit cette hypothèse, c'est une dynamique de différenciation territoriale qui est enclenchée. En effet, le mouvement d'élargissement des institutions intégrées n'est pas généralisé. Ce sont en fait tous les modes de combinaison entre l'intégration et la coopération territoriales qui vont à l'avenir cohabiter.

La loi a induit cette nouvelle réalité pour le niveau régional. Deux modèles régionaux coexistent doréna-

vant: d'un côté, des régions de taille limitée, correspondant à une assez forte homogénéité interne (la Bretagne, voire la région métropolitaine francilienne...) qui devront se projeter vers l'extérieur dans des dispositifs de coopération plus vastes. Simultanément ont été constitués de vastes ensembles régionaux hétérogènes, tels le Grand Est, qui devront inventer des instances fédératives internes (quid de l'Alsace par exemple?) sans pour autant faire l'économie d'agencements inter-territoriaux vers l'extérieur (transfrontaliers dans le cas du Grand Est).

Il en est de même dès à présent avec les métropoles. Ainsi la Métropole du Grand Paris et celle de Lyon sont en fait des institutions intercommunales de



Crédit photo : Djigg/Bodgi-Fotolia.com

Pour la métropole Aix Marseille Provence, la situation est inversée : plus vaste intercommunalité de France, il va lui falloir trouver les modalités d'un fonctionnement fédératif en son sein. Les autres Métropoles, instituées à périmètres constants, restent pour l'instant sur le modèle antérieur d'intégration limitée exigeant des dispositifs fédératifs « vers le haut ».

taille réduite qui sont confrontées à l'exigence de leur ouverture interterritoriale : quel équivalent à terme du pôle métropolitain lyonnais pour la région capitale ? Pour la métropole Aix Marseille Provence, la situation est inversée : plus vaste intercommunalité de France, il va lui falloir trouver les modalités d'un fonctionnement fédératif en son sein. Les autres Métropoles, instituées à périmètres constants, restent pour l'instant sur le modèle antérieur d'intégration limitée exigeant des dispositifs fédératifs « vers le haut ». Ce n'est pas le cas des agglomérations de taille intermédiaire qui semblent, elles, davantage concernées par le processus d'élargissement et donc potentiellement par l'exigence de fédéralisme interne. Certes, cette première esquisse n'est pas stabilisée mais elle met clairement en évidence la diversité de ces agencements intégration/fédération et donc ce que l'on peut considérer comme une dynamique de différenciation territoriale *de facto*. La loi reste encore prudente vis-à-vis de cette logique de différenciation. Ce sont davantage les pratiques politiques locales qui en sont porteuses, si l'on observe les recompositions du pouvoir local sans se limiter à son cadre institutionnel mais à l'ensemble de ses modalités d'organisation.

Enfin, par-delà la diversité de ces figures de la combinaison entre un cadre institutionnel donné et des dispositifs de coopération plus restreints ou plus larges, un trait commun les rassemble. En mettant à mal l'illusion de la pertinence territoriale absolue, elles installent progressivement au sein du paysage politique local une dissociation spatiale entre le niveau du politique et celui de la conduite et de la mise en œuvre des politiques publiques. Une remise en cause de plus du modèle intégré, celui de l'État Nation...

D. B.

1. Cf. Estèbe P., *Gouverner la ville mobile*, PUF, coll. « La ville en débat », 2008.
2. Cf. Béhar D., « Après l'intercommunalité : l'intercommunautaire ? », *Pouvoirs Locaux*, p. 15 à 20, mars 2007.
3. Vanier M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'inter territorialité*, Anthropos, 2008.
4. Source ADCF, <http://www.adcf.org/> consulté le 22 décembre 2015.
5. *Idem*.
6. Cf. <http://www.localtis.info/> consulté le 22 décembre 2015.
7. Cf. Lévy J., « Y a-t-il une bonne échelle locale ? », *Esprit*, n° 412, février 2015.