

Sous la direction de  
Quentin Jagorel

---

# **Villes-campagnes** **pour une cohésion** **des territoires** **de la République**

---

*Contributions d'experts, élus et acteurs de terrain  
pour mieux appréhender l'avenir de nos territoires*

Villes-campagnes :  
les grandes dynamiques territoriales  
à l'œuvre aujourd'hui

## **Les nouveaux régimes d'intercommunalité : vers une intégration urbain-rural**

par Daniel BEHAR,  
géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris,  
consultant à la coopérative ACADIE

### **La diversification des figures inter- communales**

À partir de 1999, avec la loi Chevènement, l'intercommunalité politique s'est développée en France, de façon à la fois très progressive et très prudente. Les intercommunalités sont pour la plupart fondées sur des alliances géopolitiques « homogames »<sup>2</sup>, entre communes ayant des profils globalement similaires, qu'ils soient urbains, ruraux ou périurbains. Ce modèle quasi unique a été progressivement complété par des formes souples de coopération entre ces intercommunalités homogènes. C'est ainsi que se sont organisées les relations entre les territoires urbains et ruraux, pays « urbains » autour des villes

---

<sup>2</sup> cf. Estebe P. (2008) *Gouverner la société mobile*, PUF

moyennes, *interSCOT* entre grandes villes et périphérie, parcs naturels régionaux pour les bourgs et leurs campagnes...

La loi NOTRe a impulsé une transformation radicale de ce paysage. Au-delà des deux dynamiques de couverture exhaustive du territoire d'une part et d'élargissement des périmètres intercommunaux par regroupement d'autre part, on assiste à une diversification des figures intercommunales autour de trois idéaux types. Subsiste de façon résiduelle, dans certains départements (les Landes par exemple) le modèle antérieur : des intercommunalités homogènes, de taille réduite, nécessitant des formes de coopération complémentaires, au travers des SCOT par exemple. À l'opposé, on observe la montée en puissance d'un modèle mixte dilaté (cf. les cas des Mauges dans le Maine-et-Loire ou d'Annecy). Il s'agit d'intercommunalités, issues de fusions importantes, donc de grande taille. De ce fait, elles ont un caractère mixte urbain/rural affirmé. De plus, chaque échelon y est monté d'un cran, notamment parce que des communes nouvelles ont été créées, ce qui induit un processus de dilatation en cascade, jusqu'au niveau des dispositifs de coopération inter-intercommunaux (SCOT, pôles métropolitains, etc.) Enfin, le modèle le plus diffusé correspond à des regroupements intercommunaux, rassemblant des territoires urbains et ruraux, mais sans recomposition de la carte communale. Il s'agit d'un modèle très répandu autour des villes moyennes (de Poitiers au Puy-en-Velay), avec des cas extrêmes d'intercommunalités XXL rassemblant plus d'une centaine de communes autour de Reims, dans le Nord Cotentin et au Pays basque.

Si on laisse de côté le modèle résiduel, le point commun aux deux figures nouvelles tient à ce que dans les deux cas, le rural est intégré « dans » l'institution intercommunale, avec le territoire urbain mais jamais en totalité. Le rural sous influence urbaine déborde d'intercommunalités qui restent des constructions soumises à l'arbitraire des compatibilités politiques. Autrement dit, pour traiter la question des relations urbain/rural, l'enjeu du dialogue entre établissements intercommunaux persiste mais il est alimenté par la recomposition interne à l'intercommunalité.

### **La différenciation : clé de voûte de l'action intercommunale**

Si l'on s'attache à ces recompositions internes aux intercommunalités, induites par leur caractère mixte urbain/rural, la différenciation en apparaît comme la clé de voûte.

La dynamique première de transformation se joue sur le plan organisationnel. Parce que ces intercommunalités mixtes sont issues de fusions et couvrent un territoire vaste, elles incitent leurs élus à imaginer des formes de territorialisation ou de déconcentration organisationnelle. Il leur faut aussi trouver de nouvelles fonctions aux sièges des anciennes intercommunalités. Mais la mixité urbain-rural vient fortement marquer ce processus de déconcentration. Il doit se démarquer des formes d'organisation déconcentrée qui ont caractérisé la période antérieure, notamment au sein des grandes intercommunalités urbaines, c'est-à-dire un modèle égalitaire de circonscriptions politico-

administratives, de type « sous-préfectoral » (cf. la référence nantaise). Les contrastes territoriaux donnent des sens différents à la proximité au sein d'une même intercommunalité. Les attentes des usagers en termes de service rendu ou la relation aux communes ne sont pas de même nature. Il faut donc inventer des formes de déconcentration à géométrie variable.

Ce constat est redoublé lorsqu'on observe la question des compétences intercommunales et de la définition de l'intérêt communautaire. La logique du cadre réglementaire en vigueur est que la fusion vaut homogénéisation des compétences et des prestations. L'intérêt communautaire doit être défini de façon uniforme sur le périmètre de l'institution intercommunale. Dans les cas, très fréquents aujourd'hui, d'intercommunalités incorporant des territoires urbains et ruraux, cela devient quasi impossible à mettre en œuvre. Deux champs de politiques publiques sont particulièrement concernés. Le cas le plus sensible est celui des déplacements parce qu'il impose, en cas de fusion, une uniformisation fiscale (le versement transports). Même si cette obligation est lissée dans le temps, comment imposer une fiscalité à destination première d'investissement dans les territoires urbains, aux communes rurales qui n'en verront qu'indirectement ou marginalement les effets ? Le second cas – celui des services à la personne et particulièrement à la petite enfance – présente une situation inverse. Les communes rurales sont attachées à la prise en charge intercommunale de ces services, qui bien souvent a constitué le ressort de la création de la première génération d'intercommunalités. À l'inverse, les communes urbaines ont

la capacité de gérer à leur niveau ces services, qui de plus constituent souvent le cœur de la relation élus-habitants. Dans les deux cas, cela engendre un processus complexe d'arrangements politiques et de bricolage administratif à la marge du cadre réglementaire, pour organiser de fait des prestations à géométrie variable.

Au travers de ces arrangements, c'est en réalité une dynamique d'hybridation fonctionnelle des nouvelles intercommunalités fusionnées qui est en jeu. Pendant vingt ans, on a pu distinguer, de façon sans doute sommaire, des intercommunalités rurales, fondées plutôt sur des fonctions de services, et des intercommunalités urbaines plutôt centrées sur des fonctions stratégiques de développement territorial. On comprend que le nouveau contexte rend caduque cette distinction. Les nouvelles intercommunalités regroupées s'inscrivent dans un scénario tendanciel d'hybridation fonctionnelle, combinant chacune, de façon variable entre leurs différents territoires et selon les politiques concernées, ces deux logiques de stratégie et de gestion de services.

## **Vers des nouveaux pactes intercommunaux ?**

Cette intégration institutionnelle de territoires urbains et ruraux déstabilise donc fortement le fonctionnement des intercommunalités et les pousse à repenser leurs modes d'action autour d'un principe de différenciation. Cela ne signifie pas pour autant qu'on acte ainsi l'opposition urbain-rural.

À l'inverse, cette cohabitation au sein de mêmes configurations institutionnelles induit une évolution des représentations. Ainsi au Pays basque, les dix intercommunalités fusionnées reflétaient une représentation catégorielle des territoires : les unes urbaines, les autres rurales et les dernières périurbaines. Avec l'intercommunalité unique, ces catégories s'estompent. Soumise à l'intensification des flux et des interdépendances fonctionnelles, une grande partie du territoire communautaire est de fait unifiée par une dynamique de globalisation, voire de métropolisation. Et ce qui reste distinctif, d'un point de vue fonctionnel, tient davantage au gradient de densité. On ne vit pas et on ne gère pas de la même façon un territoire de faible densité et un territoire urbain. Au travers de ce constat, se joue alors la mise en œuvre de politiques à la fois différenciées (l'offre de services) et intégrées (par exemple autour du tourisme). Le projet du Pays basque a été fondé il y a vingt ans autour d'un objectif – alors précurseur – de réciprocité territoriale, sans capacité réelle à la mettre en œuvre dans la configuration intercommunale fragmentée qui prévalait. La fusion institutionnelle fait de ce principe le socle de bon nombre de politiques communautaires.

Sur le plan politique enfin, la première génération intercommunale a été le plus souvent fondée sur un pacte plus ou moins explicite : « *give my money back* ». L'intercommunalité est au service des communes et chacune doit y trouver son compte. La dilution intercommunale et l'hétérogénéisation interne mettent à mal ce pacte. Il est difficile d'assurer une comptabilité implicite des « retours communaux ». L'intercommunalité prend de fait une certaine



distance vis-à-vis de ses mandants communaux. Ce qui peut être perçu comme une forme de dérive démocratique et technocratique est aussi une opportunité : l'intercommunalité est certes de moins en moins au service de chaque commune, mais elle se positionne de plus en plus au service de son territoire dans son ensemble, et dans ses grands équilibres. Autrement dit, c'est moins la redistribution entre les communes qui fonderait progressivement le pacte intercommunal que la redistribution interterritoriale : une chance pour les relations ville-campagne ?

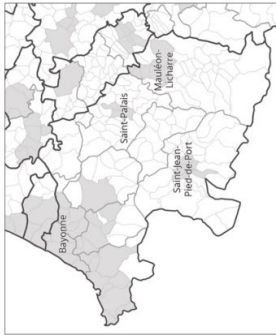
## **Du changement des pratiques aux adaptations du cadre réglementaire**

Le paysage en pleine transformation, que l'on a tenté ici de décrire succinctement, a ceci de particulier qu'il ne tient pas à une intention politique nationale relative à l'organisation institutionnelle des relations ville-campagne. Il constitue la résultante d'un processus de maturation de l'intercommunalité et d'un facteur de mutation indirect : la recomposition en XXL des pouvoirs locaux (nouvelles régions, etc.) Il s'agit donc d'une dynamique de changement par le bas, autour des pratiques et des représentations collectives, riche de sa diversité. L'enjeu national consiste avant tout à l'accompagner et la faciliter. Deux pistes sont à l'ordre du jour. La première viserait – autour du droit à la différenciation – à rendre possible la capacité d'adaptation des compétences intercommunales en fonction de la diversité des territoires qui composent chaque intercommunalité. La seconde tendrait à garantir, sur le plan de la gouvernance, l'évolution constatée vers un pacte

intercommunal moins lié à la redistribution commune par commune. Cela nécessiterait de combiner de façon plus équilibrée la représentation des communes et de la population au sein de la gouvernance communautaire. Une rupture délicate avec le modèle communaliste français ?

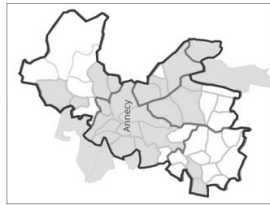
**Le modèle mixte-intégré**

Communauté d'agglomération Pays Basque



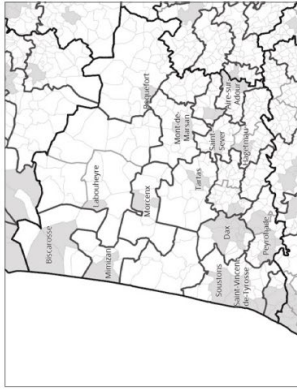
**Le modèle mixte-dilaté**

Communauté d'agglomération du Grand Annecy



**Le modèle résiduel-fragmenté**

Les Landes



Communauté d'agglomération Mauges Communauté

