

## Les intercommunalités ont elles le bon périmètre ?

Marc WIEL

*Article paru dans le numéro de Janvier 2006 de la revue Urbanissimo.*

Cette question irrite parfois, j'en conviens. Les débats sur ce sujet ont opposé, ces dernières années, d'un côté ceux qui considéraient que cela dépendait du type de compétence et qu'il n'y avait donc aucun périmètre tout à fait satisfaisant dès qu'il y avait regroupement de plusieurs compétences, et d'un autre côté, ceux qui, soucieux d'offrir une vraie capacité d'arbitrage aux représentants des territoires locaux, ne trouvaient jamais les périmètres assez grands tant qu'ils restaient inférieurs à ceux des aires urbaines. L'accord se fit ces dernières années sur une proposition intermédiaire beaucoup plus pragmatique car elle n'incitait pas à s'éloigner beaucoup de ce qui existait déjà. Le bon périmètre était celui de « *ceux qui partagent un projet* ». C'était celui qui ceinturait le territoire « du » projet. La norme fut donc qu'il n'y avait pas de norme. C'était astucieux, s'avéra commode, était assurément mieux que rien, mais restait passablement ambiguë car évidemment aucune institution (ni regroupement informel d'institutions) ne pouvait fonctionner durablement sur le consensus à 100% sans s'autoparalyser. Ce fut pourtant un bon compromis, propre à favoriser la maturation progressive des réflexions et des expériences, mais il reste insatisfaisant selon moi car il signifie surtout qu'il était normal de ne pas trouver de bonne solution à un problème mal posé. Je propose ici une réponse personnelle à cette question, maintenant que nous avons la chance de l'aborder de façon moins éthérée qu'autrefois, la multiplicité des configurations institutionnelles étant par elle même instructive des enjeux latents concernés par cette question des périmètres.

Reconnaissons que nous ne savons pas dire très bien dire en quoi il paraît plus légitime que la géographie des institutions locales soit plutôt comme ceci que comme cela. Nous savons seulement que les entrées à ce problème ne peuvent se limiter à des considérations juridiques et financières, ce qui ne simplifie pas le problème pour la direction générale des collectivités locales dont ce sont les deux spécialités. En cela la notion de projet est une innovation essentielle. Elle nous oblige à quitter l'approche purement juridique du sujet, à donner au pourquoi des choses la priorité sur le comment. Une des raisons de chercher à progresser dans la capacité des territoires à s'autogouverner sans s'isoler est que cette capacité paraît devenir l'une des clefs du développement (peut être même pourrait il s'agir de celle de l'introuvable développement durable...). Nous constatons la diversité des configurations institutionnelles et des situations d'alliance, d'opposition ou d'indifférence entre intercommunalités limitrophes (très différentes en compétences et très inégales en taille), manifestant une grande ingéniosité dans l'inventivité à gérer le local. Pourquoi ?

La raison qui rend plus nécessaire qu'autrefois un *dialogue entre les territoires* est la contradiction entre deux exigences de légitimité équivalente. D'un côté la mobilité généralisée rend tous les territoires fonctionnellement de plus en plus *interdépendants* (dans les champs sociaux, économiques, environnementaux, fiscaux) donc suscite le besoin d'une unification politique des territoires au sein d'institutions locales géographiquement élargies pour conserver une capacité régulatrice des processus qui les affectent. Mais parallèlement se manifeste un tout aussi puissant désir d'*autonomie*, qui n'a rien de passéiste, et dont la décentralisation est l'une des expressions. Respecter ce désir d'autonomie est probablement le préalable à ce que les territoires soient prêts à composer entre eux, à harmoniser leurs

politiques. Cela paraît paradoxal à certains, alors qu'après tout ce n'est là que l'exigence première à tout fonctionnement démocratique. Pour cette raison l'aventure intercommunale n'est pas quelque chose de subalterne dans la construction du système politique qui nous administre. Les communes veulent être sûres de gagner quelque chose en jouant un peu plus la solidarité et un peu moins l'attitude de pure opportunisme dans laquelle elles étaient passées maîtresses.

L'intercommunalité est la formule qui cherche le meilleur compromis entre ces deux exigences contradictoires en inventant une répartition des compétences selon les territoires institutionnels. Il s'agit d'ailleurs pour partie d'une fiction car aucune commune (comme les autres institutions) n'abandonnera l'idée, dans la façon de se penser, de n'être plus dotée d'une compétence « générale » qui lui conserve le droit à continuer de débattre de l'application sur son territoire des compétences qu'elle n'a plus. La tension entre ces deux exigences, aussi contradictoires que légitimes, fait qu'enlever une compétence à un territoire aussi bien que donner la même compétence à deux territoires différents ne diminue nullement le besoin de dialogue entre les territoires, elle ne fait que *modifier la façon de l'organiser*. Cette remarque précise l'interprétation qu'il convient de donner à la notion même de *compétence*. Sa possession ne peut justifier le non dialogue avec les institutions qui ne la possèdent pas et cela ne s'oppose nullement à la notion de délégation. Une compétence est indispensable à définir pour savoir, qui paye, qui gère, qui met en œuvre, mais ne donne en aucun cas de droit à décider de projets sans avoir le devoir de consulter les autres institutions non *compétentes* mais *concernées*. Il s'agit bien là de deux notions différentes.

Une telle situation peut paraître intellectuellement satisfaisante pour la démocratie mais détestable sur le plan de l'efficacité. Nous voyons bien quotidiennement comment la suspicion de « se faire avoir » tue la spontanéité des échanges nécessaires à une saine coopération. Cette difficulté est soluble en ne mélangeant pas les lieux d'expression et d'élaboration de la *gouvernance*, qui est fondée sur le volontariat et le contrat, (par exemple les agences d'urbanisme ou les comités d'expansion économique) et ceux du *gouvernement* qui décide et est chargé de gérer ou rendre opérationnel des décisions (les organes techniques et politiques des institutions). A terme l'efficacité c'est toujours plus de démocratie. Même si les contre exemples existent notre faiblesse à nourrir une qualité du dialogues entre les territoires résulte le plus fréquemment d'une conception archaïque et sectaire, de la chose politique. Il suffit de réussir la *mise à parité* des acteurs institutionnels et leur permettre d'avoir une *information honnête* (c'est à dire controversable sinon controversé) de la réalité pour que le jeu inter-institutionnel adopte de lui même une dynamique positive.

Pour cette raison le fait que plusieurs intercommunalités se partagent une même « aire urbaine » est à mon avis la garantie d'un fonctionnement politique respectueux des différences d'intérêts. Il y a sans doute des intercommunalités encore trop petites et de ce fait inclinées à faire du « communalisme à plusieurs » (surtout quand elles sont noyées dans des ensembles urbains très vastes), je ne le conteste pas, mais aucune solution visant à contourner le besoin d'expression des territoires dans leur *pluralité* ne sera préférable à ce qui existe. La multiplication des intercommunalités périphériques dans une même aire urbaine est une avancée décisive même si elle n'est pas encore tout à fait « transformée ». Elle sort la commune de son isolement jaloux, par crainte de se faire broyer par plus gros et plus influent qu'elle, elle permet l'instauration d'un débat démocratique, impossible autrement, mais dont le contenu est en train patiemment mais sûrement de se construire.

Les contextes sont multiples et dans les secteurs à faible polarisation urbaine les démarches de type « pays ruraux » hissent à un niveau territorial élargi l'esprit de la « coopération entre égaux » qui animait déjà les intercommunalités rurales. La parité en matière de capacité politique et financière des acteurs était suffisante dans le milieu rural pour inciter à jouer la mutualisation plutôt que la concurrence. Rien de tel en urbain dont la spécialité, pourrait on dire, est d'utiliser l'espace comme objet de la compétition sociale et économique. Ici la concurrence et la différenciation sociale sont les ressorts d'une dynamique entre inégaux en pouvoir et/ou en ressources. Le fait que l'intégration de leur banlieue par les communes centres se soit politiquement bloquée au plus fort du processus de l'industrialisation nous laisse, un ou deux siècles après, une géographie institutionnelle où les géants côtoient les nains, avec des droits supposés être égaux. Le préalable était bien donc d'instaurer entre les sous territoires d'une même aire urbaine un peu plus d'égalité dans la capacité politique, mais ce n'est qu'un préalable (dans l'ordre des moyens) pour ne pas handicaper la possibilité de se doter d'objectifs communs (dans l'ordre des fins).

Nous devons bien nous dire que la question de l'organisation institutionnelle n'est fondamentalement différente dans les équilibres qu'elle a à construire de celle de l'organisation urbaine. Dans les deux cas, que nous parlions des fonctions urbaines ou des compétences institutionnelles, nous sommes toujours à la recherche d'un équilibre entre l'*autonomie* à renforcer de chaque sous territoire qui ne nuise pas à ce qu'apporte à *tous* l'*interdépendance* des *parties*. Si la mobilité facilitée vient « mettre le bazar » dans le jeu institutionnel préétabli c'est précisément du fait que les aires dévolues à chaque fonction urbaine sont affaire de *temps*. Les *conditions de la mobilité* en transformant les temps de déplacements modifie les aires de rayonnement des fonctions urbaines mais également le rapport de force entre acteurs ou regroupement d'acteurs dans la gestion de ces dernières. *L'architecture institutionnelle aurait donc tout intérêt à se recalculer sur les espaces temps qui rythment l'organisation urbaine*. C'était le cas autrefois et c'est ce qu'il convient de restaurer pour retrouver un équilibre suffisant entre les territoires suivant leur identité et la nature des complémentarités qui les associent.

Mais si on admet cette proposition les compétences des régions, départements, intercommunalités, communes pourraient différer suivant les contextes urbains et les tailles d'agglomérations. Pourquoi pas ? D'ailleurs n'est ce pas déjà pour partie la réalité ? Chacun sait que l'exercice concret des compétences n'a qu'un rapport partiel avec le droit (toujours utile en cas de contentieux) mais résulte très souvent du cheminement historique local, toujours singulier, des rapports entre les institutions. Ce cheminement a occasionné maintes adaptations locales de la règle commune et fort souvent avant que la règle commune ne soit précisée au niveau national. Il est logique qu'une conception commune de la cité et de son devenir fonde naturellement une répartition des compétences. Cela ne produit pas obligatoirement les meilleures choses mais à l'inverse un partage des compétences peut venir, comme c'est encore le cas dans certains lieux, contrarier la possibilité d'avoir une vision commune de la cité.

Comme urbaniste, je crois important que l'intercommunalité centrale soit assez grande pour avoir assez de réserves en espaces constructibles pour organiser son développement sans dépendre des intercommunalités périphériques. Cela ne garantira pas qu'elle ne fasse pas de rétention foncière mais à tout le moins ce ne sera pas la faute du périmètre de l'intercommunalité. Si cette condition est satisfaite (et il n'y a nul besoin d'adopter pour cela les limites de l'aire urbaine) elle peut avoir des politiques, de peuplement, de déplacements et de localisation des emplois et des services qui soient cohérentes entre elles. En règle générale

je crois savoir que les questions de solidarité fiscale se trouvent résolues quand cette condition est remplie. Nous n'avons par conséquent que deux types cas où cette condition n'est pas satisfaite ou est difficile à satisfaire. Le cas de petites agglomérations où l'histoire locale a, jusqu'à présent, empêché la manifestation d'une solidarité territoriale. Ils sont si peu nombreux, que l'intervention de l'Etat sera peut être un jour capable de résoudre le problème. A l'autre extrémité il y a le cas de certaines très grandes agglomérations (l'agglomération parisienne bien sûr mais, peut être avant les agglomérations Marseillaise Lyonnaise et Lilloise, des régions comme la Côte d'azur ou le Sillon alpin où les situations foncières ne corellent pas avec la taille de l'agglomération<sup>1</sup>). Parmi ces cas seule l'agglomération parisienne est assurément trop grosse pour qu'une intercommunalité centrale ait un jour assez d'espace constructible pour organiser son développement n'en déplaise aux supporters de la recomposition de la ville sur elle même. Il convient donc de réfléchir à une architecture institutionnelle originale ce qui ne pourra pas se faire en un jour et exigera par conséquent dans l'intervalle d'autant plus de *moyens de gouvernance*. L'aire urbaine de l'agglomération parisienne a une taille qui l'empêche de prétendre unifier son bassin d'emploi sans majorer en son sein les différenciations sociales (via le marché de l'emploi et de l'habitat) ce qui explique in fine que les franciliens mettent en moyenne le double de temps pour aller au travail par rapport aux provinciaux. Paradoxalement plus on améliore les transports plus on fait croître cette durée. Le système institutionnel (entre autre) n'est pas en mesure de renforcer l'autonomie des parties (qui ne sont pas les communes mais l'ensemble des communes - pratiquement l'équivalent du territoire des départements - pouvant prétendre garantir une cohérence entre leur peuplement et leurs emplois) vis à vis du tout (la Région).

Pour cette raison je crois nocif tout discours convenu concernant les méfaits de l'étalement urbain qui n'annoncerait pas en même temps quel genre d'accord construire entre les territoires. Il ne s'est jamais agi de contrarier la périurbanisation pour elle même mais de lui opposer une alternative plus équitable et préférable pour tout le monde (y compris les périurbains). Une vérité ne vient donc pas chasser une erreur. Des territoires ont des atouts différents, des exigences d'équité qui se formulent différemment, et ils doivent les confronter pour susciter des coopérations volontaires et parfois des arbitrages qui relèvent des institutions qui les englobent. Ces coopérations faciliteront la recevabilité des arbitrages. L'échec récent de la construction des territoires de SCOT dans un certain nombre d'endroits n'est pas à imputer aux particularismes endémiques locaux mais à la façon d'agiter le spectre de la cohérence sans être vraiment capable de la définir. Cela n'incite guère à la solidarité. Ce fut indéniablement une contre performance notoire d'avoir réussi à inspirer la crainte aux communes périurbaines de devoir accueillir chez eux la pauvreté urbaine alors que dans la plupart des cas, étant extérieures aux intercommunalités centrales la question de la répartition du logement social ne les concernaient pas ou pas de la même façon.

En revanche il ne fut pas question de la façon dont les politiques de déplacements permettraient ou non de nouer une nouvelle complémentarité des territoires, l'équilibre des centralités<sup>2</sup>, la diversité des parcs d'habitat, l'ouverture métropolitaine, c'est à dire le nouveau pacte possible entre les territoires équilibrant les attentes contradictoires en matière d'autonomie et d'interdépendance. On en reste à l'illusion que la diminution d'une façon ou d'une autre des coûts de la mobilité (gratuité de la vitesse) profite à tout le monde donc est l'intérêt général.

---

<sup>1</sup> Et sur lesquelles j'avoue ne pas avoir de lumières pour savoir quelle architecture institutionnelle est de nature à résoudre la question, s'il y en a d'ailleurs une.

<sup>2</sup> Par exemple permettre à tous d'accéder à un minimum de commerces ou de services quotidiens sans devoir prendre systématiquement l'automobile.

Comment conclure ? Sinon qu'il n'est pas facile d'avoir une réponse unique à la question initialement posée sur la taille des intercommunalités et que dans les cas difficiles, il est toujours préférable que la pratique devance le droit, donnant à ce dernier sa chance d'évoluer.

MARC WIEL Urbaniste, Avril 2004