

---

# De la coopération intercommunale en milieu urbain en France, 1992-2002 : 10 ans pour construire des agglomérations ?

Anne Mévellec<sup>1</sup>

Institut d'Études Politiques de Rennes - Université Rennes 1<sup>2</sup>

---

*Le modèle français, si modèle il y a, est basé sur le renforcement de la coopération intercommunale, la faisant passer d'un objectif de gestion à un objectif de projet. La Loi Chevènement de 1999 apparaît comme fondamentale dans ce processus. Malgré tout, son apport ne peut être mesuré qu'en référence à plus de vingt ans d'expérience, et surtout aux questions qu'elle soulève. Plus généralement, le renforcement des instances de coopération questionne l'affirmation de l'agglomération comme palier de territorialisation de l'action publique en France.*

La coopération intermunicipale française a parfois été mentionnée ces deux dernières années dans la presse québécoise<sup>3</sup>. Il s'agissait le plus souvent de montrer qu'il existe une alternative aux fusions municipales pour régler les problèmes de gestion des agglomérations.

La comparaison peut sembler judicieuse puisque ces deux pays se rejoignent dans leur spécificité : un émiettement municipal très fort. On sait ainsi que la France comporte plus de 36 500 communes, dont la très grande majorité a moins de 2 000 habitants. Le territoire français, densément peuplé est ainsi morcelé, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Les trois quarts de la population habitent dans les 141 aires urbaines<sup>4</sup>, dont le développement se fait majoritairement dans l'espace périurbain. Comme souvent, les demandes d'équipements éducatifs, socio-culturels, artériels, mais aussi de transport, ont appelé les décideurs politiques à sortir des limites municipales. Car si les communes françaises ont une compétence générale, encore faut-il qu'elles aient les moyens d'offrir ces biens publics.

Depuis plus d'un siècle la coopération intercommunale est admise par le législateur. Sa forme archaïque de 1890 était celle du syndicat à vocation unique (SIVU), notamment utilisé pour l'électrification des communes. Si les formules de coopération se sont diversifiées et renforcées, le principe fondamental qui les régit est resté le même : le volontariat municipal. Les syndicats à vocation multiple (SIVOM) et les districts de 1959 n'ont pas dérogé à cette règle. Ceci explique sans doute le succès, et donc la multiplication des structures intercommunales, puisqu'on comp-

tait 18 504 syndicats, en 1999. On parlait alors de coopération intercommunale de gestion, ou dit autrement de « coopération de tuyaux ». Mais tout comme les ententes intermunicipales au Québec, l'accumulation de ces structures souples a eu tendance à créer une nébuleuse où l'imputabilité ne semble plus être qu'un vœu pieu. En ajoutant les différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), on aboutit à près de 50 000 structures locales et supralocales en 1995.

Au tournant des années 1990, il a semblé nécessaire de clarifier les formes de coopération, afin de permettre une meilleure lisibilité ainsi qu'une meilleure efficacité de ces institutions. Ce besoin se faisait sentir, non seulement du point de vue du citoyen, mais également de celui de l'État. L'action publique est, en France, de plus en plus le résultat d'une contractualisation entre les grandes administrations centrales et leurs interlocuteurs territoriaux. Or le nombre de partenaires croissant se doublait d'une absence de tutelle des uns sur les autres et venait questionner la production de cette action publique. On était en face de huit catégories juridiques organisant la coopération entre municipalités. En 1992, une loi a donc eu pour but de mettre de l'ordre dans ces organismes. Si le milieu rural a globalement accepté les communautés de communes proposées, on ne peut que constater l'échec des communautés de ville, puisque leur nombre ne s'est jamais élevé à plus de cinq. Sept ans après, le gouvernement de monsieur Jospin a remis sur la table la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale. Deux lois ont ainsi été votées : la Loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999,

dite Loi Voynet, suivie quelques jours plus tard, par la Loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale, dite Loi Chevènement<sup>5</sup>, le 12 juillet 1999. La seconde a permis la création des Communautés d'agglomération. Force est de constater qu'elle a remporté un franc succès : en février 2002, on comptait 120 Communautés d'agglomération, regroupant 16 millions d'habitants, soit un habitant sur quatre.

**Les communautés d'agglomérations, comme les fusions municipales au Québec ne constitueront de réels succès que si elles parviennent à s'imposer comme lieu de conception de l'action publique. Il nous semble ainsi qu'elles ouvrent un univers de possibles, dont les acteurs devront ensuite se saisir. La communauté d'agglomération telle que définie dans la loi, suffit-elle à faire émerger l'agglomération comme un territoire de projet, comme un espace politique de référence ?**

Mais doit-on vraiment se gargariser du succès de la dernière réforme créant les communautés d'agglomération en France ? Les communautés d'agglomérations, comme les fusions municipales au Québec ne constitueront de réels succès que si elles parviennent à s'imposer comme lieu de conception de l'action publique. Il nous semble ainsi qu'elles ouvrent un univers de possibles, dont les acteurs devront ensuite se saisir. La communauté d'agglomération telle que définie dans la loi, suffit-elle à faire émerger l'agglomération comme un territoire de projet, comme un espace politique de référence ?

Pour répondre à cette question, il est important de comprendre sur quoi s'est constituée cette dernière réforme, ce qu'elle apporte, et enfin les chantiers qu'elle ouvre.

### **Le choix de la coopération intercommunale, un siècle de construction pour un échec ?**

La coopération intercommunale est le fruit de plus d'un siècle d'expériences multiples. Elle concerne aujourd'hui 75 % des français et recouvre des formes à la fois souples et diverses. En milieu urbain, c'est le district qui depuis sa naissance en 1959 a remporté l'adhésion des élus municipaux. Cette formule relativement souple permettait de construire « en marchant » des territoires de solidarité.

Le succès de cette formule explique par ailleurs l'échec des communautés de ville instituées en 1992.

**Elle concerne aujourd'hui 75 % des français et recouvre des formes à la fois souples et diverses.**

#### **Le district : un cadre souple pour une coopération plus intense**

La coopération intercommunale en milieu urbain s'est traditionnellement faite sous la forme du district. Il s'agit d'un cadre institutionnel souple et adéquat à la mutualisation des problématiques urbaines. Légalement le district n'est accompagné que de deux compétences obligatoires : les services de logement et de secours incendie. Ceci laissait donc les élus libres, et maîtres de la progression de leur coopération. D'autant plus, que les autres compétences endossées par le district pouvaient ne pas l'être à la grandeur du territoire intercommunal. Les communes membres étaient là aussi libres de choisir de s'associer ou non au cas par cas. On voit ainsi les districts endosser des compétences supplémentaires au fur et à mesure. Ceci permettait de passer d'une coopération gestion à une coopération de projet pas à pas. Cette solution a été adoptée par des villes de tailles très diverses, ce qui montre bien sa capacité d'adaptation à des réalités hétérogènes.

D'autre part, sans que ce soit là aussi une obligation, le district pouvait se doter d'une fiscalité propre. On entend par-là plusieurs implications qui ne sont pas seulement financières. Certes la première chose est que cet établissement public acquière son autonomie fiscale par rapport à ses communes membres, à travers un taux uniforme imposé sur l'ensemble des entreprises installées dans le périmètre du district. En France, la fiscalité intercommunale repose uniquement sur la taxe professionnelle, les quatre impôts ménages restant du ressort des collectivités territoriales. Cette solidarité fiscale permet également de mettre en place des mécanismes de péréquation sur l'agglomération. Enfin, elle s'accompagnait d'une dotation globale de fonctionnement (DGF), versée par l'État. La contrepartie de cette manne financière résidait dans l'obligation de participation. En effet, dans ce cas, toutes les communes membres devaient accepter toutes les compétences. Ici, les variations à la carte ne fonctionnaient plus.

La souplesse de la formule a aussi ses inconvénients. Tout d'abord, tous les districts n'ont pas complètement

joué la carte de la coopération politique. Tout comme les formes syndicales plus simples, leur action s'est surtout axée autour de la mise en commun de services techniques. On en est ainsi souvent resté à une intercommunalité de gestion. D'autre part, l'existence des districts n'a pas empêché les syndicats de se multiplier, et par-là de venir brouiller la carte institutionnelle locale.

Ainsi une réforme, alliant la simplification et renforcement de la coopération, est apparue nécessaire au début des années 1990.

### **Deux ans de travail parlementaire pour un échec en milieu urbain : la Loi ATR 1992**

Si la Loi de 1992 est souvent présentée comme un échec, elle constitue néanmoins un élément important dans l'histoire de la construction intermunicipale en France<sup>6</sup>. Le faible nombre de réalisations des communautés de villes ne doit pas masquer les nouveaux principes affirmés par cette loi. Jusqu'alors, l'intercommunalité était vue comme un outil d'aménagement du territoire, outil disponible parmi d'autres dans la panoplie de l'État. À cet égard, 1992 marque un infléchissement important en posant les municipalités comme auteurs principaux de l'aménagement du territoire, les élus locaux sont ainsi rendus responsables de la gestion globale de leur territoire. L'intercommunalité devient ainsi leur outil pour prendre en charge leur communauté.

**En posant les municipalités comme auteurs principaux de l'aménagement du territoire, les élus locaux sont ainsi rendus responsables de la gestion globale de leur territoire. L'intercommunalité devient ainsi leur outil pour prendre en charge leur communauté.**

La Loi de 1992 distingue clairement le monde rural du monde urbain. Les communautés de communes qui concernent le monde rural, sont instituées afin de renforcer une intercommunalité de gestion. Les communautés de villes, par contre, ont davantage été imaginées pour renforcer une intercommunalité de projet. Les communautés de ville sont assorties d'une taxe professionnelle obligatoire et d'un véritable transfert de compétences. Les communautés de communes, quant à elles, n'intègrent des transferts de compétences qu'au prorata de la volonté des élus, et leur choix fiscal reste encore optionnel.

La Loi de 1992, avec cinq réalisations est sans aucun doute un échec, d'autant plus qu'elle avait été largement portée par les élus des grandes villes<sup>7</sup>. On peut sans doute en partie l'expliquer par un calcul coût/avantages des élus locaux. Les contraintes liées à la création d'une communauté de ville n'étaient pas contrebalancées par des avantages suffisants. De plus, on a bien vu ici l'influence des élus locaux, présents au Parlement<sup>8</sup>, qui ont réussi à récupérer les avantages financiers pour les districts préexistants. Finalement, au lieu de simplifier la carte intercommunale urbaine, la Loi de 1992 a rajouté une formule peu séductrice et a renforcé le pouvoir d'attraction des districts. Néanmoins, parmi les apports de cette loi, on notera la distinction entre des compétences obligatoires et des compétences optionnelles. Ainsi, une certaine souplesse est intégrée dans l'organisation des EPCI.

Les communautés de ville doivent obligatoirement mettre en place une taxe professionnelle unique (TPU), or si ce système existait déjà auparavant, il n'était que volontaire. Les implications de la TPU sont nombreuses, on l'a vu. En cela, la Loi de 1992, même si elle n'est pas appliquée, ouvre un peu plus la voie à la fiscalité propre systématique appliquée en 1999.

Enfin, la Loi de 1992 a permis de donner un peu de souplesse dans les modes de représentation des communes au sein de l'EPCI. Chaque structure élabore ses propres règles de représentation au conseil communautaire, le poids de la ville centre peut ainsi être compensé par d'autres clefs de répartition. Ce qui pouvait ainsi faire peur aux plus petites communes a donc été pris en compte par le législateur.

D'autres lois ou projets de lois ont ponctué les années 1990, afin de compléter les modalités de la coopération intercommunale. Mais finalement, le monde urbain n'a que peu été concerné par ces mouvements législatifs. Les années 1990 amènent une cartographie de l'intercommunalité très contrastée. En effet, on voit très bien que le grand ouest se couvre de structures intercommunales à fiscalité propre, de même que la région Rhône Alpes, ainsi que le long de la frontière belge. Mais le centre de la France, ainsi que la Provence Alpes Côtes d'Azur, brillent quant à elles par leur absence. La fin du siècle voit encore une fois, se multiplier les écrits relevant un besoin de renforcer et de simplifier la coopération intercommunale, et la situation politique permet une nouvelle étape législative.

---

## **1999 : « la révolution silencieuse des territoires »<sup>9</sup>**

La gageure de cette réforme réside sans doute dans le fait qu'elle avait comme mission de refondre l'intercommunalité urbaine en France tout en préservant les acquis.

La Loi Chevènement comporte deux parties bien distinctes. La première présente la simplification de l'intercommunalité sous trois formes de communautés (commune, agglomération, urbaine) ; la deuxième partie spécifie les statuts communs, instaurant une intercommunalité plus fédérative. Enfin, cette loi est complétée par la mise en place des pays, nouvel échelon de la solidarité urbain-rural.

### **Simplification : les communautés d'agglomération (CA) et communautés urbaines (CU)**

Les CA et les CU se rejoignent à peu près sur tout, alors que l'intercommunalité rurale garde certaines spécificités. C'est le nombre d'habitants qui a été retenu pour distinguer les agglomérations des grandes agglomérations, et donc les CA des CU. « Les CA peuvent regrouper plusieurs communes formant à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. » (article 1 de la Loi du 12 juillet 1999). Les communautés urbaines, quant à elles, doivent regrouper plus de 500 000 habitants, toujours sur la base d'une continuité territoriale. Finalement, l'INSEE ne retient que neuf cas adéquats pour l'instauration d'une CU. Néanmoins, les CU préexistantes gardent également ce statut, ce qui donne deux réalités démographiques territoriales et institutionnelles sous le même titre. On a là une limite à la simplification et l'unification des statuts territoriaux. On observera par ailleurs qu'il existe certaines exceptions au principe de continuité territoriale. Pour s'assurer du succès de la loi, le législateur a favorisé la transformation des EPCI existants, y compris parfois avec leurs incohérences.

La simplification découle également de la disparition des syndicats intercommunaux dont le territoire est compris dans celui de l'agglomération, la CA devant prendre en charge les compétences syndicales.

### **Renforcement : compétences et financement des communautés d'agglomération**

Les compétences obligatoires sont les suivantes: le développement économique, l'aménagement du territoire

communautaire, l'habitat, et la politique de la ville. Ces quatre fonctions stratégiques regroupent un certain nombre d'outils tels que le zonage et donc la maîtrise du foncier aux différentes vocations économiques : industrielle, commerciale, artisanale, touristique, etc., la mise en place de schéma d'aménagement, et notamment de zone d'aménagement concerté ainsi que la compétence transports urbains. On retrouve également tout ce qui concerne le logement social, l'aide à l'accès à la propriété et l'effort de mixité sociale. Enfin, la communauté d'agglomération est le partenaire des dispositifs contractuels axés autour du développement urbain, local, social et de sécurité.

On ajoute à ces quatre compétences obligatoires, trois compétences au choix parmi les cinq suivantes : voirie et stationnement d'intérêt communautaire ; assainissement ; eau ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Enfin, les communes membres peuvent transférer à la communauté d'agglomération d'autres compétences non mentionnées par la loi.

Le renforcement passe aussi par l'adoption systématique de la TPU. La fiscalité propre est cette fois obligatoire pour toutes les nouvelles communautés, forçant le passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet. La fiscalité est le levier primordial de l'effort d'intégration communautaire. Toujours dans le domaine financier, cette fois-ci, l'Etat a instauré une « carotte » financière : la dotation globale de fonctionnement (DGF) de création. L'impact de cet incitatif n'est pas négligeable, même s'il ne peut suffire entièrement au succès de la réforme. La DGF représente une subvention de 250 FF (environ 50 \$) par habitant et par an, pour 5 ans minimum.

Enfin dans le cadre des politiques contractuelles, déjà à l'œuvre avec les régions ou les villes, l'agglomération pourra elle aussi participer à la production d'une action publique sur son territoire.

Les communautés d'agglomération, ne sont pas la seule innovation en terme d'aménagement du territoire, du gouvernement Jospin. La mise en place plus systématique de l'échelon pays doit permettre aux agglomérations de se positionner dans leur environnement plus large.

### **Intégration : des agglomérations dans des pays**

La notion de pays a été introduite par un texte législatif en 1995. Il s'agissait alors d'inciter communes et grou-

pement de communes à élaborer une vision territoriale sur une aire plus large, sans pour autant en faire un établissement public. Sur la base territoriale des aires urbaines, le pays doit regrouper des acteurs politiques, mais aussi les partenaires socioéconomiques locaux. La Loi de 1999 leur permet désormais de se structurer sous des formes juridiques peu contraignantes. Le pays devrait, en un mot, donner une réalité institutionnelle souple aux bassins de vie, définis par l'INSEE. En effet certains défis se posent davantage à cette échelle qu'à celle de l'agglomération, comme par exemple celui de l'habitat.

**Le pays devrait, en un mot, donner une réalité institutionnelle souple aux bassins de vie, définis par l'INSEE.**

Communautés et pays devront travailler de concert au développement de leur territoire : les CA en tant que maîtres d'ouvrages dotés de compétences et de moyens financiers spécifiques, les pays comme lieux de concertation associant tous les acteurs d'un même territoire. Ces deux structures doivent ainsi être pensées comme complémentaires.

**Communautés et pays devront travailler de concert au développement de leur territoire : les CA en tant que maîtres d'ouvrages dotés de compétences et de moyens financiers spécifiques, les pays comme lieux de concertation associant tous les acteurs d'un même territoire. Ces deux structures doivent ainsi être pensées comme complémentaires.**

D'autres innovations législatives sont venues depuis encadrer l'action des nouvelles communautés, il s'agit notamment de la Loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains, Loi du 13 décembre 2000), qui tente d'apporter une vision de la ville plus intégrée. C'est ce que devraient montrer les futurs SCOT (schéma de cohérence territoriale). Il s'agit d'allier urbanisme, habitat et déplacement à l'échelon de l'aire urbaine. Les partenaires devaient en fixer les limites pour le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Peu à peu, les fonctions stratégiques municipales sont transférées à des institutions plus larges, pour valoriser des territoires optimaux.

Finalement, les cinq communautés de ville ont été abrogées en 2001. Au cours de l'année 2002, les derniers

districts vont également se transformer en CA ou CU. La France urbaine se couvre d'un nouveau maillage intercommunal, alliant deux formes juridiques.

**Peu à peu, les fonctions stratégiques municipales sont transférées à des institutions plus larges, pour valoriser des territoires optimaux.**

Pour autant, le syndicalisme n'est pas mort. Si la carte globale de l'intercommunalité se simplifie, elle ne doit pas masquer la survivance d'une multitude d'autres structures subsistant entre le palier municipal et le palier de l'agglomération. Si ces syndicats sont masqués par des structures plus fédératives, il semble qu'ils gardent un rôle important dans la gestion d'équipements tels que les écoles de musiques, les transports scolaires – de toute façon pour des compétences qui ne sont pas celles de l'agglomération – sinon, l'agglomération se substitue de plein droit aux communes membres. Malgré tout, ces structures syndicales continuent d'obscurcir la faible lisibilité des institutions supralocales.

### **Le suivi de la réforme. Le devenir de la communauté d'agglomération dans le paysage institutionnel français**

Pierre Mauroy<sup>10</sup> a récemment réaffirmé l'originalité et l'importance du couple « intercommunalité-commune à la française ». Or l'ambiguïté principale du texte de 1999 réside sans doute dans l'affirmation que les communautés d'agglomération restent des EPCI et, qu'en aucun cas, elles ne sont vouées à être des collectivités territoriales. Or si l'affirmation de principe est claire, la réalité vient difficilement la confirmer. Le renforcement de ces structures, dans leurs pouvoirs financiers, dans leur champ de compétences, dans leur libre administration, et bientôt dans le mode de désignation de certains de leurs élus, questionne finalement l'esprit même du texte.

Dit autrement, les communautés d'agglomération n'ont été que « légalement instituées », laissant aux acteurs le soin de compléter cette réforme. Le palier communautaire doit à la fois s'imposer comme palier d'une action publique communautaire, chercher une légitimité démocratique pour supporter cette dernière, et enfin trouver sa place dans l'échafaudage institutionnel français.

---

## **Relations commune - agglomération : la définition de l'intérêt communautaire**

Non précisé par la loi, l'intérêt communautaire est pourtant la clé de répartition des compétences, des équipements sur le territoire communautaire. Il est défini comme un intérêt propre à la communauté d'agglomération, distinct des intérêts municipaux. L'interprétation de cet intérêt est laissée à la discrétion des élus locaux, alors même que le gouvernement avait proposé un amendement permettant de spécifier plus objectivement son contenu. Il est établi pour chaque compétence à la majorité des deux tiers. Ceci permet à la fois une souplesse territoriale : chaque EPCI va pouvoir embrasser les compétences qui lui conviennent, selon son propre niveau d'intégration. De plus, la souplesse est également temporelle, puisque l'intérêt communautaire peut évoluer dans le temps. Finalement, en tout état de cause, seuls les conseillers municipaux seront à l'origine de cette définition.

**L'intérêt communautaire est pourtant la clé de répartition des compétences. Il est défini comme un intérêt propre à la communauté d'agglomération, distinct des intérêts municipaux. L'interprétation de cet intérêt est laissée à la discrétion des élus locaux.**

On retrouve ici la notion de subsidiarité, comprise dans un sens étroit : « une compétence communale ne doit être confiée à un échelon supérieur que si celui-ci est en mesure de prouver qu'il peut l'exercer de façon plus efficace que l'échelon inférieur »<sup>11</sup>. Or on voit bien que même parmi les compétences obligatoires, certains outils sont qualifiés par leur intérêt communautaire ou non. Ce flou législatif laisse en fait une substantielle marge de manœuvre aux communautés pour déterminer l'envergure de leurs compétences.

Par exemple, certains équipements culturels structurants ont été déclarés d'intérêt communautaire, alors que les politiques culturelles restent largement municipales. Par ailleurs, le partage des compétences peut entraîner des comportements contre-productifs. Par exemple, les piscines ne sont pas toujours déclarées d'intérêt communautaire. En effet, le conseil craint qu'en faisant passer cette compétence à la métropole, chaque municipalité réclame un tel équipement sur son territoire. En leur refusant le statut d'IC, le conseil laisse aux municipalités membres le soin de s'organiser seules, ou avec leurs plus

proches voisins, et tente ainsi d'éviter une inflation de la demande et la mutualisation de coûts supplémentaires.

## **L'affirmation de l'agglomération : le mode d'élection des délégués d'agglomération**

Il ne s'agit pas d'une question nouvelle. Chaque projet législatif renforçant les structures intercommunales a questionné leur déficit démocratique chronique. En effet, la France n'applique pas le principe « *no taxation without representation* ». Depuis 1980, les structures supralocales peuvent lever leur part de taxation additionnelle, s'émancipant ainsi de quote-part municipale. La mise en place de la TPU systématique renforce évidemment cette autonomie grandissante, tout comme l'ampleur des compétences dévolues à ce palier. Il semble donc important de donner une caution démocratique à un échelon d'administration qui prend en charge l'essentiel des compétences stratégiques des communes, ainsi qu'une bonne part de leurs ressources fiscales.

**Il semble donc important de donner une caution démocratique à un échelon d'administration qui prend en charge l'essentiel des compétences stratégiques des communes, ainsi qu'une bonne part de leurs ressources fiscales.**

Le problème de la légitimité démocratique est profondément lié à la transformation d'un EPCI en une collectivité territoriale, et donc à la mise en place d'un nouvel échelon dans le système politico-administratif français déjà complexe. Dit autrement, l'affirmation démocratique de l'agglomération remettrait en cause, à plus ou moins long terme, l'existence telle qu'on la connaît de la commune et/ou du département, c'est-à-dire de l'héritage révolutionnaire.

**Dit autrement, l'affirmation démocratique de l'agglomération remettrait en cause, à plus ou moins long terme, l'existence telle qu'on la connaît de la commune et/ou du département, c'est-à-dire de l'héritage révolutionnaire.**

Sans rentrer dans la « cuisine » électorale, les enjeux du mode de représentation qui sera choisi sont extrêmement lourds de conséquences. Il s'agira notamment de reconduire le découpage municipal comme circonscription

électorale, et donc comme référent politique primordial, ou bien d'en affirmer un nouveau en choisissant la circonscription d'agglomération. Les débats sur le mode de scrutin sont en cours, l'objectif étant de pouvoir en avoir une première application en 2007, lors des prochaines élections municipales.

L'affirmation politique de l'agglomération n'a pas toujours attendu la sanction démocratique. Certains travaux ont déjà montré que les présidences de communauté d'agglomération tendaient à s'affirmer comme des lieux convoités par des élus d'expérience. Il s'agirait donc de postes considérés comme stratégiques dans une carrière politique « à la française »<sup>12</sup>. Au-delà même des rendez-vous électoraux, la construction d'une intercommunalité intégrée est depuis longtemps le fait des leaders politiques municipaux, notamment des maires des grandes villes centres.

### **L'affirmation de l'agglomération dans l'enchevêtrement institutionnel**

Il faut ici poser un bémol sur la réussite fulgurante de la Loi Chevènement. Si 120 CA ont été créées sur un potentiel de 140 défini par l'INSEE, ce chiffre est un peu tronqué. L'examen attentif montre en effet que plusieurs CA se côtoient sur le territoire d'une même aire urbaine (Toulouse, Marseille, Valenciennes), d'autre part, certaines petites agglomérations de moins de 50 000 habitants se sont constituées en CA (Saumur, Morlaix), bénéficiant de leur statut de sous-préfecture. Il reste donc des pôles urbains où l'intercommunalité n'a pas encore montré toute sa pertinence.

**Les communautés d'agglomération vont devoir s'affirmer dans les mailles des Pays, eux-mêmes en construction.**

D'un autre côté, les communautés d'agglomération vont devoir s'affirmer dans les mailles des Pays, eux-mêmes en construction. On le voit dès maintenant, les questions d'aménagement du territoire, notamment dans le domaine du logement, sont à concevoir dans le périmètre du pays, et non seulement de l'agglomération. Le SCOT est bien à établir à l'échelon du pays, et les agglomérations devront bien s'y conformer, à moins que ce ne soit elles qui le définissent...

Plus fondamentalement encore, l'affirmation d'un palier intercommunal en milieu urbain met une fois de plus en

cause l'existence de découpages départementaux dans ces mêmes zones. Finalement, la réorganisation de l'intercommunalité, dans son ensemble, sous la forme des communautés et des pays, questionne inévitablement l'existence du conseil général. Schématiquement, deux visions institutionnelles s'opposent : d'une part, les tenants du couple commune – département et, d'autre part, ceux du tandem intercommunalité – région. Le débat n'étant pas tranché, la solution adoptée pour le moment tient des deux philosophies. Une fois encore, la simplification reste sans doute à faire. On a bien simplifié la carte horizontale en passant de huit références juridiques à quatre, mais cela ne fera pas l'économie d'une simplification verticale. La France accumule en effet cinq paliers politico-administratifs, sans compter l'instance européenne.

**Schématiquement, deux visions institutionnelles s'opposent : d'une part, les tenants du couple commune – département et, d'autre part, ceux du tandem intercommunalité – région. Le débat n'étant pas tranché, la solution adoptée pour le moment tient des deux philosophies.**

### **Conclusion**

L'une des carences de la décentralisation des années 1980 en France a été de ne pas prendre en compte les différences entre les municipalités. L'autonomie municipale qu'elle conférait ne pouvait être réellement endossée que par les grandes communes, détenant des ressources suffisantes. L'intercommunalité peut ainsi être considérée comme le prolongement de cette décentralisation, sous deux angles : elle vient à la fois consolider les plus petites entités en les associant pour leur permettre de prendre en charge le potentiel de compétence. De plus, elle permet aux acteurs locaux de dégager davantage de marge de manœuvre pour aménager, administrer leur territoire. La loi laisse pour l'instant un levier d'action important aux communes au travers de la définition de l'intérêt communautaire.

On remarquera que le citoyen est très largement tenu à l'écart de la construction communautaire : à la fois dans les actes de fondation, mais aussi dans la pratique des institutions. Le référent politique reste l'échelon municipal, même si pour les élus, l'intercommunal s'affirme de plus en plus comme un lieu stratégique. Malgré tout, les CA doivent se doter de conseil de développement, regroupant les acteurs du milieu, afin de s'assurer l'accep-

tabilité sociale de leurs grandes orientations stratégiques. La vitalité de ces organismes sera donc à surveiller durant les prochaines années.

Tout comme la réforme municipale québécoise, la réforme de l'intercommunalité française apporte à la fois des changements visibles et prévus, mais également des évolutions potentielles, concernant notamment le personnel politique local, la référence au territoire politique, les relations entre les paliers de gouvernement et plus généralement la manière de penser l'action publique locale. ■

#### Notes et références

- 1 Anne Mévellec est étudiante au doctorat de science politique au Centre de recherches administratives et politiques (Université Rennes 1, Institut d'Études Politiques de Rennes, unité associée au Centre National de la Recherche Scientifique, unité mixte de recherche 6051), en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi.
- 2 Ce texte a été réalisé grâce au soutien du groupe de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE), dans le cadre de son programme de recherche « La gestion et les finances des collectivités territoriales » commencé en 2000, sous la direction de A. Guengant.
- 3 TREPANIER, Marie-Odile (2000). « Réforme municipale : les fusions sont ignorées dans la solution française », *La Presse, Opinions*, 28 juin.
- 4 La notion d'*aire urbaine* est constamment utilisée dans la désignation de l'intercommunalité. L'INSEE la définit ainsi : « elle correspond à un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou des unités urbaines dont au moins 40 %

de la population résidente ayant un emploi travaillé dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci. »

Le *pôle urbain* est une *unité urbaine* (ensemble d'une ou plusieurs communes dont le territoire est majoritairement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants) offrant 5 000 emplois et plus, sauf si elle appartient elle-même à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain. On trouvera sur le site du ministère de l'Intérieur français, les définitions et statistiques complémentaires : [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)

- 5 Suite aux patronymes des ministres de l'époque : Jean Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur et Dominique Voynet, ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire.
- 6 Ne serait-ce que par le succès de la formule des Communautés de communes en milieu rural.
- 7 À cet égard on retrouve en France et au Québec, les mêmes revendications développées par des élus des villes centres, articulées autour de l'augmentation des charges de centralité.
- 8 Le cumul des mandats permet en France à des élus d'occuper trois fonctions électives majeures. On retrouve ainsi à l'Assemblée Nationale 80 % d'élus locaux. Spécificité française, la législation concernant les collectivités locales est votée par ses représentants.
- 9 Association des districts et des communauté de France, communiqué du 5 juillet 2000.
- 10 Président de la commission parlementaire pour l'avenir de la décentralisation en France.
- 11 RANGEON, François (2000). « La Loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », dans Gérard Marcou et Philippe De Bruycker (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales*, Paris, éditions du CNRS, p. 9-24.
- 12 LE SAOUT, Rémy (2000). « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, juin, p. 439-462.