



HAL
open science

Intercommunalité et décentralisation

Xavier Desjardins

► **To cite this version:**

Xavier Desjardins. Intercommunalité et décentralisation : Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs. 2006. halshs-00473606

HAL Id: halshs-00473606

<https://shs.hal.science/halshs-00473606>

Preprint submitted on 15 Apr 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Xavier DESJARDINS
Sous la direction de **Paul BOINO**

PUCA

Territoires et aménagement
Organiser les territoires

Intercommunalité et décentralisation

Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs

Septembre 2006

Le rapport a été rédigé par :

Xavier Desjardins

Doctorant au CRIA sous la direction de Francis Beaucire

UMR 8504 Géographie Cités – Paris 1

Urbaniste consultant à la SCURE (Chatou, Yvelines)

xavierdesjardins@netcourrier.com

Sous la direction de :

Paul Boino

Professeur des universités

Université Lumière Lyon 2

Institut d'Urbanisme de Lyon

14, avenue Berthelot

F-69007 LYON

Introduction

Aux contempteurs de l'immobilisme français, on peut opposer la frénésie législative dans le domaine de l'organisation administrative et de la décentralisation et les très rapides changements institutionnels qui ont suivi dans le « *pays réel* ». En quelques années, la succession des lois Voynet, Chevènement et Solidarité et renouvellement urbains (SRU) au cours des années 1999 et 2000 a entraîné une mutation très rapide du paysage administratif local : développement de l'intercommunalité, émergence de nouveaux territoires de projets (pays, agglomérations etc.), relance de la planification territoriale sur des périmètres inédits. Ce mouvement s'est poursuivi avec « *l'acte II de la décentralisation* » et ses différentes scènes : la révision constitutionnelle sur la décentralisation du 28 mars 2003, les lois organiques relatives à l'expérimentation par les collectivités territoriales et au référendum local du 1^{er} août 2003, la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution et relative à l'autonomie financière des collectivités locales et enfin, la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 .

Les chercheurs ont saisi avec intérêt cette mutation rapide de l'organisation territoriale. Ces chercheurs proviennent de multiples champs disciplinaires : géographes, sociologues, urbanistes, juristes, politistes etc. Nous avons sélectionné une série de travaux effectués à partir de l'année 1999, donc à partir des trois lois Voynet, Chevènement et SRU. Le choix a été fait de ne pas présenter les travaux effectués selon une approche disciplinaire. En effet, très nombreux sont les travaux qui, tout en se rattachant à une discipline dominante, font de nombreux emprunts méthodologiques ou théoriques à des disciplines voisines. De plus, une présentation thématique nous permet de mieux identifier les zones d'ombres et les questions encore peu traitées par les chercheurs. En effet, plutôt qu'à présenter une compilation de données et de comptes-rendus de travaux de recherche, ce travail vise principalement à susciter le débat et à présenter les appréhensions scientifiques d'une réalité administrative, politique et géographique encore instable.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 3 |
| 1 - Les trois lois sous le regard des chercheurs..... | 5 |
| La loi Voynet..... | 7 |
| Les principales dispositions de la loi..... | 7 |
| Un premier bilan quantitatif | 9 |
| Une rupture avec le modèle gaullien d'aménagement du territoire | 10 |
| Du développement exogène au développement endogène..... | 11 |
| Les évolutions depuis la loi Voynet | 12 |
| La loi Chevènement | 14 |
| Les principales dispositions de la loi..... | 14 |
| Un premier bilan quantitatif | 16 |
| L'histoire longue de l'intercommunalité..... | 18 |
| Les velléités de fusion des communes | 19 |
| La voie de la coopération intercommunale | 21 |
| La loi Solidarité et renouvellement urbains | 24 |
| Les principales dispositions de la loi..... | 24 |
| Un premier bilan quantitatif | 27 |
| Une nouvelle conception de la ville | 28 |
| Une nouvelle conception de la planification | 30 |
| 2 - Les trois lois et le territoire | 32 |
| Se lancer ou non dans l'aventure..... | 33 |
| Cohérence ou fragmentation : la constitution des territoires..... | 35 |
| Pertinence ou consistance ?..... | 39 |
| Quelques pistes de recherche | 40 |
| 3 - Les trois lois et la démocratie locale..... | 41 |
| La <i>policy</i> contre la <i>politics</i> ? | 42 |
| L'intercommunalité : l'instabilité ou le consensus ?..... | 43 |
| Les effets politiques de l'intercommunalité | 45 |
| Les promesses de la démocratie participative | 46 |
| Quelques pistes de recherche | 47 |
| 4 - Les trois lois et les services publics..... | 48 |
| La naissance administrative des intercommunalités | 49 |
| Intercommunalité et finances publiques..... | 51 |
| Intercommunalité et culture | 53 |
| L'exemple du développement économique..... | 55 |
| L'exemple d'un service urbain : la collecte des déchets ménagers..... | 57 |
| Intercommunalités et transport public..... | 59 |
| Intercommunalité et habitat..... | 60 |
| Quelques pistes de recherche | 63 |
| 5 - Les trois lois : une analyse par les instruments..... | 64 |
| Un gouvernement par le projet ? | 65 |
| Une nouvelle grammaire du développement..... | 68 |
| La politique contractuelle : une action publique plus cohérente ? | 71 |
| Quelques pistes de recherche | 73 |
| Conclusion : vers un nouveau système territorial ?..... | 74 |
| Bibliographie générale | 78 |

1 - Les trois lois sous le regard des chercheurs

Entre 1999 et 2000, sous le gouvernement de Lionel Jospin, trois lois importantes ont modifié le paysage administratif local : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet, la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement et, un an et demi après, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. La loi Voynet transforme l'aménagement du territoire, en généralisant la procédure contractuelle pour inciter les acteurs locaux à se fédérer autour de projets de territoire. La loi Chevènement incite à la formation d'intercommunalités. La loi SRU réforme les outils de planification urbaine.

Un regard d'ensemble

BEAUCIRE, Francis,
« Quand trois lois de
décentralisation conduisent,
en bonne logique, au
renforcement du rôle de
l'Etat » in CERTU,
CODIRDU, *Lois Voynet,
Chevènement, SRU*, 2002,
pp.89-98.

GOZE, Maurice, « La loi
SRU, composante de la
réforme territoriale », in *Les
débats sur la ville*, n° 4,
Bordeaux, Editions
Confluence / Agence
d'urbanisme Bordeaux
Métropole Aquitaine,
2002, pp. 15-38.

WIEL, Marc, « La loi SRU
deviendra-t-elle celle du
dialogue entre les
territoires ? », *Pouvoirs
Locaux, Cahiers de la
décentralisation*, n° 56, mars
2003, pp. 3-4.

Les trois lois Voynet, Chevènement et SRU ont de nombreuses thématiques communes (BEAUCIRE 2002 ; GOZE 2002). En effet, ces textes visent à :

- **redéfinir les échelles territoriales de l'action publique** en donnant une place centrale aux agglomérations. Le comité interministériel d'aménagement du territoire de décembre 1997 avait tracé la voie en mettant en lumière le rôle moteur des villes dans le développement et l'aménagement du territoire. Ces trois lois se démarquent d'une approche rurale ou anti-urbaine de l'aménagement du territoire ;
- **s'appuyer sur la notion de développement durable**. Le développement durable apparaît comme cet élément de « *messianisme fédérateur* » qui doit favoriser le dialogue entre les territoires (WIEL, 2003). Mais ces lois ne définissent pas des indicateurs qui permettent d'évaluer la prise en compte du développement durable par les politiques publiques
- **améliorer la cohérence des politiques publiques**, à la fois en dépassant la logique sectorielle par la territorialisation et en permettant un dialogue entre les différents échelons territoriaux par le contrat. Toutefois, ces trois lois sont écrites selon les logiques propres à leur ministère d'origine et ne définissent pas les moyens d'atteindre cette cohérence ;
- **renforcer la solidarité à travers la coopération intercommunale**. La solidarité recherchée, sociale ou territoriale, n'est pas précisément définie ;
- **démocratiser la vie politique locale**, à travers la participation et la concertation. Ces trois lois ne posent pas la question de la représentation et notamment de la représentation au deuxième degré des exécutifs intercommunaux.

Si ces trois lois ont une approche commune, elles sont toutefois issues de trois tendances différentes de la « gauche plurielle » du gouvernement Jospin : Voynet est écologiste, Chevènement « républicain » et Gayssot communiste. Elles ont aussi été écrites par trois administrations (l'Environnement, l'Intérieur et l'Equipement) aux cultures professionnelles très différentes.

La loi Voynet

Les principales dispositions de la loi

MARCOU, Gérard, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 9 -87

Quatre ans après la loi Pasqua qui avait une appréhension surtout ruraliste et centralisatrice de l'aménagement du territoire, Dominique Voynet propose une politique qui s'inscrit dans le cadre de la décentralisation et de la construction européenne. Trois types d'outils pour mener à bien les objectifs d'aménagement du territoire sont définis (MARCOU, 2000) :

- l'affectation d'aides pour les zones prioritaires. Les zones prioritaires d'aménagement du territoire sont un instrument traditionnel de la politique d'aménagement du territoire depuis ses débuts : elles désignent les zones dans lesquelles l'Etat – éventuellement les collectivités locales (par des exonérations de taxe professionnelle) – applique des allègements fiscaux, ou des allègements de charges sociales, ou des taux de subventions plus élevés, afin de favoriser le développement économique et social. Quatre types de zones sont définis : les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire, les zones urbaines sensibles et les régions ultrapériphériques ;
- des documents de programmation et de prospective. Ce sont des outils assez « traditionnels » de l'action publique mais rénovés, notamment en termes d'échelle et d'application sectorielle. Ces outils sont les schémas des services collectifs élaborés par l'Etat (BROUANT, JACQUOT, JEGOUZO, 2002) et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire élaborés par les régions ;
- l'établissement de contrats sur la base de projets émanant des acteurs locaux. Ces contrats concernent des périmètres qui ne sont pas liés à des structures administratives mais qui représentent des « bassins de vie », les agglomérations et les pays.

BROUANT, Jean-Philippe,
JACQUOT, Henri,
JEGOUZO, Yves, *Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999 : renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ?*, Cahiers du GRIDAUH, Série Aménagement du territoire, n° 7, 2002, 157 p.

Ces derniers outils, pays et agglomérations sont l'aspect le novateur de la loi Voynet. Le principe est celui du volontariat. L'Etat invite les collectivités locales à concevoir des chartes de pays dans les secteurs ruraux et des chartes d'agglomération dans les zones urbaines. Ces projets doivent constituer des projets de développement durable et global du territoire. : durable, car leur horizon est à dix ans ; global dans le sens où ils doivent tout à la fois développer des perspectives économiques, sociales et environnementales.

La négociation, le contrat, la solidarité et la participation sont ici la règle tant entre les collectivités locales qui s'associent dans une charte, qu'entre ces dernières et l'Etat mais aussi entre les collectivités et la société civile. Les pays et les agglomérations au sens de la loi Voynet doivent en effet obligatoirement constituer sur leur territoire un conseil de développement, composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Ce conseil de développement est censé être le centre d'animation du projet et l'organe de la participation de la société civile au développement de son territoire.

Sur ces bases, l'Etat soutient financièrement la mise en œuvre des chartes de développement dans le cadre des contrats de plan Etat-Région

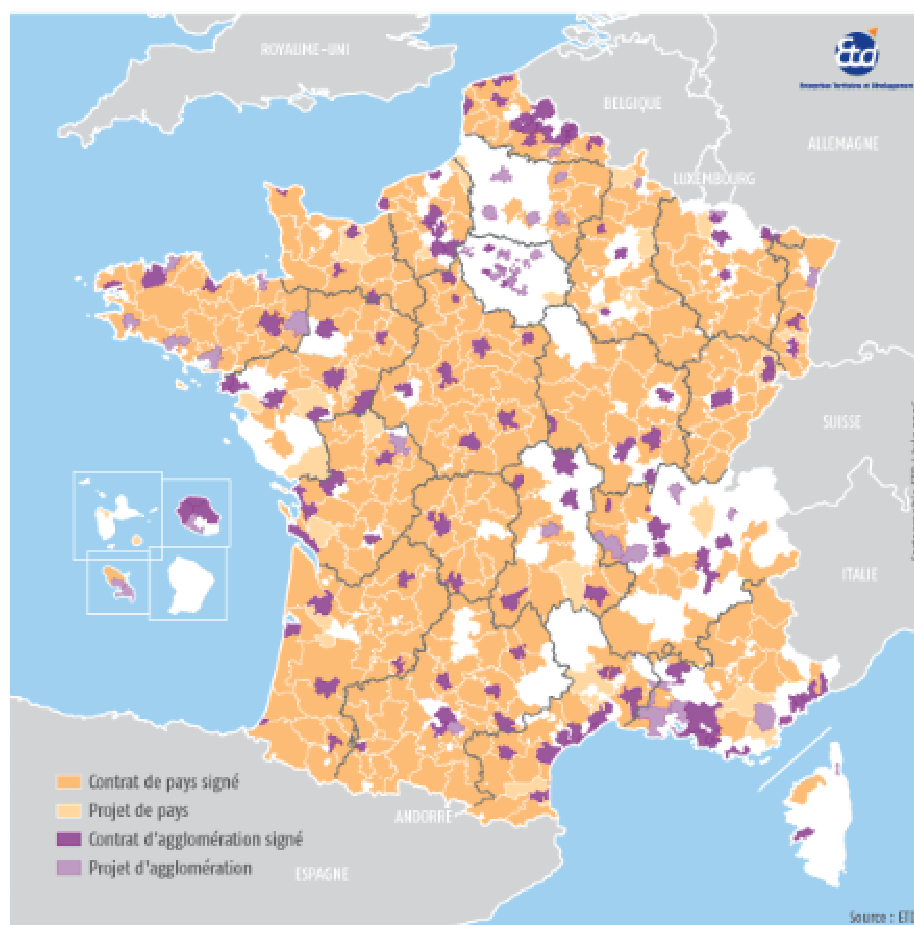
Un premier bilan quantitatif

ETD, « Analyse des premiers contrats de pays », *Les notes de l'observatoire*, septembre 2003

ETD, « L'attractivité territoriale dans les projets de pays et d'agglomération », *Les notes de l'observatoire*, avril 2005

Selon Entreprises Territoires et Développement (www.projetdeterritoire.com), au 1^{er} janvier 2005, 358 pays et 121 agglomérations ont d'ores et déjà signé ou sont en cours de signature d'un tel contrat. L'essentiel du territoire national est désormais couvert par ce dispositif, soit plus de 75% de la population française. Le contenu de ces projets est extrêmement hétérogène (ETD, 2003). Il varie en fonction des caractéristiques des territoires, de leur situation singulière ainsi que des horizons de développement qu'ils se sont donnés. Quelques points de convergence se dessinent cependant. La plupart des projets affichent la volonté d'améliorer les services à la population (postes, hôpitaux, agences bancaires, etc.). Ils ont aussi le plus souvent à cœur de renforcer l'attractivité de leur territoire (ETD, 2005), témoignant en cela que les acteurs locaux s'inscrivent dans une perspective de concurrence entre ville et entre territoire.

CONTRATS DE TERRITOIRE SIGNÉS AU 1^{er} JUIN 2006



Une rupture avec le modèle gaullien d'aménagement du territoire

Le rôle de l'aménagement du territoire est repensé avec la loi Voynet et opère un changement majeur par rapport au modèle gaullien.

Le projet gaullien, dont de nombreux auteurs font un âge d'or de l'aménagement du territoire est un moment dont la cohérence apparaît, *a posteriori*, forte. La politique d'aménagement du territoire s'appuie alors sur un projet pour tout le territoire national. Ce projet tient du taylorisme et du fordisme puisqu'il ne s'agit de rien de moins que d'élaborer une division spatiale du travail à l'échelle du territoire national, en instituant un système hiérarchique de spécialisation et de complémentarité calqué sur la taille des unités urbaines. L'objectif, toujours affiché, de contrebalancer l'influence de Paris sur le territoire, n'est en somme que le point le plus visible d'un ensemble très complexe. Il s'agit de former une véritable pyramide de villes dont chaque degré doit produire un effet d'entraînement sur le degré inférieur, lui-même jouant un rôle de rééquilibrage. Au centre, demeurent Paris et la région parisienne organisée désormais, avec les villes nouvelles, dans une perspective multipolaire. Le schéma directeur élaboré sous l'autorité de Paul Delouvrier affiche son ambition de faire de Paris une ville internationale et un centre financier d'ampleur mondiale. La décentralisation des activités industrielles apparaît moins comme un « *dégraissage de la région parisienne* » que comme la volonté d'en assurer le rayonnement (VADELORGE, 2005).

Le rang immédiatement inférieur se matérialise par la création des OREAM (organisme régional d'études des aires métropolitaines) dont l'objet est de faire apparaître des ensembles urbains de taille européenne en prenant appui sur des villes parfois concurrentes (Lyon, Saint-Étienne et Grenoble par exemple...). La politique des métropoles d'équilibre doit créer un ensemble des villes de taille régionale susceptibles d'entraîner dans l'expansion économique l'ensemble de leur territoire.

Les projets portés par la DATAR se sont toutefois heurtés à de vives résistances. La réforme régionale et la volonté de contrecarrer les administrations traditionnelles ont suscité des fortes oppositions, chez les notables, aussi bien de droite que de gauche. La victoire du non au référendum de 1969 sur la régionalisation viendra sanctionner cet exercice qui montre à la fois les forces et la très grande faiblesse de l'administration territoriale moderniste (GREMION 2005). Dans ce cadre la décentralisation apparaît moins comme une rupture que comme

VADELORGE, Loïc,
Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005),
Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, Le Manuscrit, 2005, 408 p.

GREMION, Pierre,
Modernisation et progressisme, La fin d'une époque, 1968-1981, recueil d'articles,
Editions Esprit, 2005, 260 p.

la reconnaissance d'une réalité sociopolitique.

La loi Voynet, ne propose plus une « modernisation par le haut » grâce à l'intervention de technocrates modernistes, mais vise plutôt à une mobilisation des acteurs locaux pour favoriser le développement.

Du développement exogène au développement endogène

Les mutations du système productif ne sont pas étrangères aux transformations des politiques d'aménagement du territoire (LIPIETZ, 2001). L'aménagement du territoire a désormais moins pour but de déplacer des emplois vers des régions qui peuvent en manquer, que d'œuvrer à la mobilisation des acteurs locaux.

LIPIETZ, Alain,
« Aménagement du
territoire et développement
endogène » in Guigou,
Jean-Louis *et alii*
L'aménagement du territoire,
Conseil d'analyse
économique, La
Documentation française,
2001, pp. 111-128

L'idée qui a guidé l'aménagement du territoire des années 1960 au début des années 1990 est qu'il convient de déplacer les emplois les plus mobiles (en fait les emplois déqualifiés de circuits de branche fordistes) vers les régions d'exode rural ou d'industries en déclin (mines, sidérurgies, textile etc.). Selon cette vision, des pôles métropolitains de croissance peuvent essaimer des emplois vers des périphéries supposées passives et l'Etat doit canaliser ce transfert, par exemple en arbitrant entre plusieurs régions demandeuses.

BRENNER, Neil,
"Globalisation as
reterritorialisation. The re-
scaling of urban
Governance in European
Union", *Urban Studies*, vol.
36, n° 3, 1999, pp. 431-451.

Les théories qui sous-tendaient ces politiques, et notamment la théorie des pôles de croissance, ont été discréditées par la politique de développement endogène qui semble avoir fait ses preuves dans la « troisième Italie » (LIPIETZ, 2001). Il s'agit de développer une culture de « construction sociale du marché » à travers la consolidation d'un partenariat réel et exigeant entre les représentants du travail (les syndicats) et ceux du capital productif (chambre de commerce et d'industrie, banques locales), les administrations locales, les responsables de l'enseignement. Le rôle de l'Etat consiste à mettre en place les structures susceptibles de créer cette culture (BRENNER, 1999). C'est le sens des conseils de développement institués par la loi Voynet ainsi que de la démarche de projet qu'elle promeut.

Les évolutions depuis la loi Voynet

GEPPERT, Anne,
« L'aménagement du territoire
dans l'acte II, clarifier les rôles
et les financements », *Pouvoirs
locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre
2003, pp. 83-87.

Aujourd'hui, la notion d'aménagement du territoire a pris encore une nouvelle acception avec l'essor de politiques qui cherchent explicitement à favoriser la compétitivité des territoires, comme en témoigne le changement de nom, à l'automne 2005, d'une des institutions emblématiques de ces politiques françaises. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, la DATAR, s'appelle désormais DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires. Dans cette nouvelle perspective, les politiques d'aménagement du territoire ne visent plus, ou du moins plus essentiellement, à résorber les inégalités territoriales en provoquant un développement d'origine exogène ou endogène comme dans les deux périodes précédentes. Il s'agit désormais d'aider les territoires à participer dans les meilleures conditions possibles à un système économique mondialisé où les villes et les régions sont en situation de plus en plus concurrentielle (GEPPERT, 2003).

EPSTEIN, Renaud,
« Gouverner à distance.
Quand l'Etat se retire des
territoire », *Esprit*, novembre
2005, pp 96 -111

Cette mutation des objectifs s'accompagne d'une transformation des modalités de l'action de l'Etat : celui-ci définit *a priori* des objectifs et sélectionne les collectivités locales, soit par l'intermédiaire d'agences paragouvernementales (comme l'Agence Nationale de Renovation Urbaine, ANRU), soit en liant la contractualisation avec le respect d'un certain nombre de critères. Cette plus grande sélectivité permet à l'Etat « d'agir à distance » et d'inciter les collectivités locales à agir dans le sens qu'il souhaite (EPSTEIN, 2005).

GEPPERT, Anna, « L'appel à
coopération métropolitaine :
un décryptage », *Urbanisme*,
Hors série, n° 28, mars-avril
2006, pp. 44-46.

L'Etat a ainsi lancé un appel à projets métropolitains pour aider les grandes villes à coopérer : les grandes villes doivent préparer un projet métropolitain que l'Etat pourra aider financièrement. Cette volonté de l'Etat de relancer cette politique en direction des grandes villes a reçu un accueil tout à fait favorable. Le nombre de candidatures (22) témoigne de la mobilisation des acteurs locaux. Parmi les 15 lauréats figurent toutes les agglomération de plus de 500 000 habitants – sauf Bordeaux, dont la candidature n'a pas été retenue et Paris, exclu de l'appel à projets. A ces « locomotives » s'associent les deux tiers des unités urbaines françaises de plus de 100 000 habitants dans des configurations spatiales diverses : des régions urbaines structurées par une capitale (Nice, Toulon, Toulouse) ou par un système polynucléaire (Lille, Aix-Marseille, côte d'Opale ...) ou des réseaux de villes discontinues (Rhin-Rhône, Normandie,

Urbanisme, « Métropoles
d'équilibre », n° 89, 3^{ème}
trimestre 1965

Loire-Bretagne, Sillon lorrain. Aussi, peut-on se demander, au vu par exemple du nombre de contrats métropolitains que l'Etat s'apprête à signer, si la sélectivité affichée n'est pas rendue en fait impossible par la pression exercée par les collectivités locales. En 1968, l'Etat avait sélectionné huit métropoles d'équilibre (URBANISME, 1965) : dans la France décentralisée et alors que la hiérarchie urbaine a peu changé, ce sont quinze projets métropolitains qui sont financés.

La loi Chevènement

Les principales dispositions de la loi

DEGOFFE, Michel, « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », *AJDA*, 1999, n° 11/1999, pp. 911-919.

BROUANT, Jean-Philippe, LE BRETON, Jean-Pierre (dir.), *Trente ans d'intercommunalités dans les villes nouvelles*, enquête sur la législation et les pratiques, Cahiers du Gridauh, n° 13, 2005, 128 p.

La loi de simplification et de renforcement des coopérations intercommunales de 1999, dite loi Chevènement, a cherché d'une part à simplifier, d'autre part à renforcer et amplifier les diverses formes de structures intercommunales, qui s'étaient développées depuis un siècle (DEGOFFE, 1999).

Quatre formes seulement de coopérations subsistent : la communauté urbaine, la communauté d'agglomération, la communauté de communes et le syndicat d'agglomération nouvelle. La première qui existait depuis 1966 est désormais réservée aux grandes villes de plus de 500.000 habitants, alors qu'auparavant le seuil était de 20.000. La seconde catégorie, qui remplace les communautés de villes issues de la loi de 1992, vise les agglomérations de plus de 50.000 habitants, contre 20.000 dans le système antérieur. Les communautés de communes quant à elles restent dévolues aux territoires ruraux. Les syndicats d'agglomération nouvelle enfin, sont un dispositif spécial conçu au milieu des années 1960 pour les villes nouvelles créées par l'Etat et dont la transformation en communautés d'agglomération est prévue par le législateur (BROUANT, LE BRETON, 2005). Les autres formes de structures de coopération disparaissent. Les Syndicats à vocation unique (SIVU) issus de la loi de 1890, les Syndicats à vocation multiples (SIVOM) et les districts issus de la loi de 1959 doivent obligatoirement se transformer en communautés de communes, d'agglomération ou en communautés urbaines.

Avec ces communautés, le renforcement de l'intercommunalité est très net. Les SIVU et SIVOM visaient essentiellement à permettre aux communes d'opérer des économies d'échelle et ainsi d'être en capacité de développer certains services, infrastructures et équipements. L'objet des collaborations était librement choisi par les communes et limité à celui-ci. Les nouvelles communautés exercent quant à elles, en lieu et place des communes, des compétences pleines et entières sur un ensemble de champs défini par la loi.

Les communautés de communes ont comme compétences obligatoires l'aménagement de l'espace et le développement économique. Elles ont en outre à choisir une compétence facultative : la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement ou la voirie et les équipements sportifs, culturels et éducatifs.

Les communautés d'agglomération ont encore plus de compétences : à nouveau l'aménagement et le développement économique mais aussi la politique du logement, les politiques sociales et la prévention de la délinquance. Elles ont en outre à choisir trois compétences facultatives parmi une liste de cinq : voirie et stationnement, eau, assainissement, environnement et équipements sportifs, culturels et éducatifs.

Les communautés urbaines enfin ont sept compétences obligatoires : le développement économique, l'aménagement de l'espace, la politique de l'habitat, la politique sociale, la gestion des services d'intérêts collectifs et l'environnement.

Somme toute, ce qui constituait le cœur mais aussi les limites les plus criantes des syndicats anciens intercommunaux, - la gestion des équipements et les réseaux - n'est plus que compétence facultative dans le système des communautés.

Avec ces dernières, l'intercommunalité de gestion se transforme en intercommunalité de projet ou plutôt en supra-communalité. Conjointement à ce renforcement en termes de compétences, ces communautés disposent en effet de ressources propres, notamment fiscales, et donc d'une autonomie budgétaire par rapport aux communes. C'est la raison pour laquelle, on les appelle établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Champ de compétences élargi et capacité budgétaire propre en font en dernière analyse une nouvelle échelle territoriale ayant à définir et à promouvoir un intérêt communautaire qui s'impose aux intérêts communaux. Entre la commune et la communauté, l'intérêt communautaire sert de clé de répartition pour le transfert des compétences. (GROUD, 2000).

GROUD, Hervé,
« L'intérêt
communautaire au
lendemain de la loi
Chevènement », *AJDA*,
n° 12, 20 décembre
2000, pp. 967-976.

Un premier bilan quantitatif

HERTZOG, Robert,
SIAT, Guy,
« L'accompagnement
financier de la nouvelle
intercommunalité », in
MARCOU, Gérard, DE
BRUYCKER, Philippe
(dir.), *Annuaire 2000 des
collectivités locales, La
réforme de
l'intercommunalité*, Paris,
Editions du CNRS,
2000, pp. 91-106.

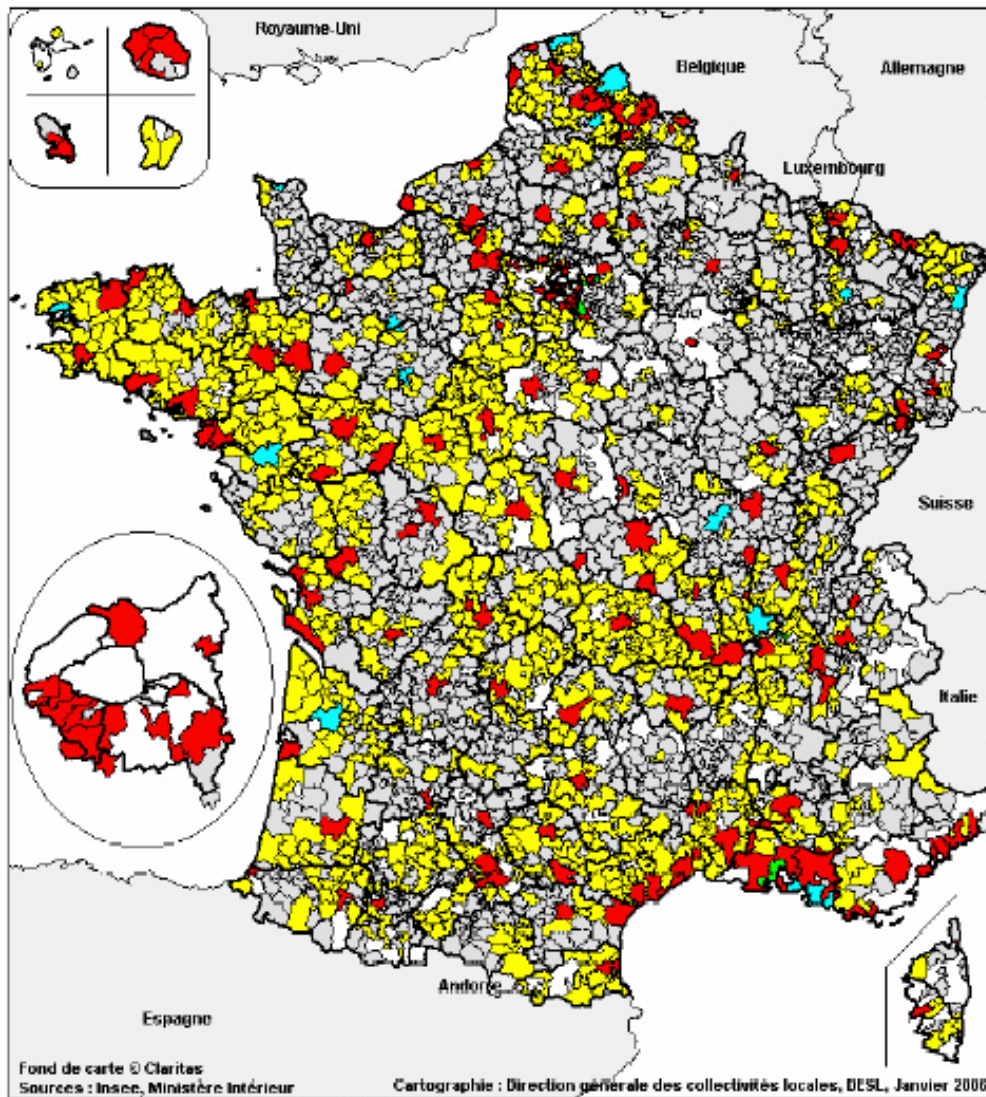
L'incitation majeure mise en place pour que les communes rejoignent ou forment de telles communautés est d'ordre budgétaire. La subvention annuelle que verse l'Etat aux structures de coopération intercommunale (la dotation globale de fonctionnement) est en effet majorée s'il s'agit d'un établissement à fiscalité propre. Cette majoration, qui avait déjà été introduite par la loi ATR de 1992, est substantiellement accrue par la Chevènement de 1999 au point de créer un effet de seuil réel entre un territoire qui participe à un EPCI à fiscalité propre et un autre qui n'y participe pas (HERTZOG, SIAT, 2000).

Au 1^{er} janvier 2006, le bilan de cette réforme de l'intercommunalité est plutôt flatteur. Selon les statistiques de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur, 88% des communes françaises sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ce qui regroupe 84% de la population du pays. La couverture du territoire est de fait pratiquement complète.

| | Nombre d'établissements | Population moyenne | Population cumulée |
|---|----------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Communautés de communes | 2.343 | 10.797 | 25.297.156 |
| Communautés d'agglomération | 162 | 125.876 | 20.391.934 |
| Communautés urbaines | 14 | 443.638 | 6.210.939 |
| Syndicats d'agglomération nouvelle | 6 | 58.762 | 352.573 |
| Totaux | | | 52.252.602 |

Source : ministère de l'intérieur - 2006

L'intercommunalité au 1^{er} janvier 2006



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à TPU (Taxe Professionnelle Unique)
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle

Source : Ministère de l'intérieur – 2006

L'histoire longue de l'intercommunalité

A travers la littérature scientifique, la loi Chevènement apparaît comme l'aboutissement d'une histoire de longue durée puisqu'elle reprend une longue tradition de projets de transformation de la carte administrative.

OZOUF-MARIGNIER, Marie-Vic, *La formation des départements, la représentation du territoire à la fin du 18^{ème} siècle*, Edition de l'école des Hautes études en sciences sociales, 1988, 363 p.

Dès avant la Révolution Française, Robert de Hasseln, Condorcet ou encore Letrone avaient suggéré une nouvelle partition du territoire plus régulière, faisant abstraction des considérations sociologiques et humaines qui avaient présidé aux découpages territoriaux sous la Monarchie absolue. Par la suite, en 1789, Thouret avait déposé sur le bureau de l'Assemblée un rapport sur la réforme des structures territoriales de la France : le 7 septembre 1789, Sieyès avait demandé la nomination d'un comité spécial chargé de dresser un plan de division de la France. Le rapport présenté par Thouret à l'Assemblée le 29 septembre 1789 avait été élaboré par ce comité spécial (voir OZOUF-MARIGNIER, 1988).

Ce rapport était dominé par une approche géométrique : il s'agissait de découper la France en 81 départements (de 324 lieues carrées) eux-mêmes divisés en 9 districts (de 36 lieues carrées) comprenant chacun 9 cantons (de 9 lieues carrées). Le projet envisageait la mise en place de 720 unités de base, dont la création était artificielle. Le découpage géométrique de la France était alors perçu comme le meilleur moyen de lutter contre les velléités provinciales susceptibles de briser à terme l'unité du pays.

Si l'Assemblée accepte le principe d'une division rationnelle du territoire pour les circonscriptions supra-communales (cantons et départements), elle refuse l'idée d'entériner la création de grandes communes, lui préférant l'installation d'une municipalité dans les 44 000 unités de base, héritées directement de l'Ancien Régime. Le 12 novembre 1789, l'Assemblée annonce la création d' « *une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse, communauté de communes* ».

MEMY, Yves, « Territoire et représentation politique », *Esprit*, mars-avril 1999

Parmi les communes créées par les révolutionnaires, on retrouve les communes de l'Ancien Régime (celles qui avaient bénéficié de privilèges inscrits dans une charte) et les communautés de fait (qui sont issues des paroisses religieuses). L'émiettement communal est liée à cette : « *vieille idée héritée de la Révolution selon laquelle le seul territoire qui ne soit pas dangereux est le territoire communal. La France étant à l'époque un pays rural composé de peu de grandes villes, la commune est assimilée à la famille, et c'est justement ce qui permet d'accepter l'idée de représentation au niveau de la commune. Mais toute représentation intermédiaire entre le niveau national et le niveau communal est considérée comme potentiellement dangereuse au sens où elle peut porter atteinte à la République* (MEMY, 1999) »

Les velléités de fusion des communes

DEMAYE, Patricia, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, Thèse pour le doctorat de droit public, Université de Picardie, 2000, 677 p.

Quelque temps après la création des communes, la constellation du territoire en petites unités était déjà dénoncée, pour être suivie par des projets de révision. En 1793, Condorcet propose la formation de grandes communes. Ce projet est inscrit dans la constitution de l'an III avec les municipalités de canton, elles-mêmes supprimées par la loi du 28 pluviôse an VIII. A partir de cette date, une des caractéristiques de l'histoire administrative française réside dans un enchaînement des projets – toujours infructueux – de refonte des communes. Citons deux projets : la réforme de l'an III sur les municipalités de canton et la loi Marcellin de 1971 (Deux projets analysés dans DEMAYE, 2000).

La réforme de l'an III : les municipalités de canton

Donnant suite au projet de Condorcet du 15 février 1793 tendant à diviser la France en grandes communes, Boissy d'Anglas dénonce les dangers que représente l'existence de 44 000 municipalités porteuses d'« *un germe d'anarchie et de mort*¹ ». L'établissement d'une municipalité dans chaque canton et la suppression des districts sont une réaction contre le jacobinisme qui avait dominé les communes et les districts, même si cette explication n'appartient pas au nombre des raisons avancées lors des débats de l'Assemblée du 19 messidor, an III. Les arguments avancés s'appuient sur l'économie du personnel, la recherche de leur compétence et l'économie des moyens financiers réalisés ainsi que sur une amélioration des relations entretenues avec les administrations d'Etat.

C'est ainsi que la constitution du 5 fructidor an III donne au canton la personnalité morale tout en laissant subsister les communes. La constitution distingue trois catégories de communes : la première catégorie regroupe les communes de moins de 5000 habitants (les communes sont dotées d'un agent municipal et d'un adjoint ; la réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité de canton) ; la seconde catégorie comprend les communes de 5000 à 100 000 habitants (ce sont les villes qui ont une administration municipale pour elles seules) ; la troisième catégorie est constituée par les communes de plus de 100 000 habitants (Paris, Bordeaux, Lyon, Marseille).

Mais le fonctionnement des municipalités de canton, installées dans une période trouble de l'histoire fut un échec. Elles sont supprimées par la Constitution du 22 frimaire an VIII.

¹ VERGUES, J. *Contribution à l'étude des municipalités de l'an III*, Thèse, Toulouse, Imp. André Gabelle, Carcassonne, 1902, pp. 37-38, cité par Demaye, *op. cité*, p. 44.

Au cours des années 1960, alors que l'urbanisation du territoire était très rapide, des projets de modernisation de la carte administrative se font jour. L'avant-projet Fouchet du 5 décembre 1967 propose l'établissement au niveau départemental, d'un plan de coopération intercommunale basé sur des secteurs de coopération, sur lesquels devaient s'appuyer des regroupements intercommunaux constitués librement. La procédure de réforme se voulait négociée, avec la diffusion du projet aux associations d'élus locaux. Ces associations ont globalement accepté le projet gouvernemental, mais les élus de l'opposition manifestent leur hostilité à son égard. Le préfet était chargé d'établir la carte des secteurs de coopération. En dépit du caractère ouvert de la procédure de réforme, le projet Fouchet était animé par une ambition autoritaire. En effet en cas de désaccord entre les propositions du préfet et les avis exprimés par les conseils municipaux et le conseil général, le plan devait être arrêté par décret en Conseil d'Etat. Mais, en fin de compte, le projet – déposé le 15 mai 1968 sur le bureau de l'Assemblée nationale – a subi le contrecoup des événements de mai 1968.

Mais, quelque temps après cet ajournement du projet Fouchet, la loi Marcellin du 16 juillet 1971 entendait lutter contre les conséquences de l'exode rural et l'explosion urbaine au moyen des fusions de communes. La loi prévoyait l'établissement par une commission d'élus, d'un plan de fusions de communes au niveau départemental. Toutefois, la commission se limitait à émettre des propositions au préfet, lequel détenait seul le pouvoir d'arrêter le plan départemental. Le préfet était présent tout au long de la procédure : non seulement il arrêta le plan mais il détenait également le pouvoir de prononcer les fusions. Dans le plan, devaient apparaître des propositions de fusions entre les communes appartenant à une même agglomération et entre les communes rurales, ainsi que des propositions de regroupements de communautés (communautés urbaines, districts et SIVOM). Cette loi empreinte d'autoritarisme n'a pas obtenu de résultats plus convaincants que les précédentes. Les facteurs essentiels de son échec sont la capacité de résistance des élus et l'inertie de l'administration. Les élus se sont montrés hostiles à la réforme : attachés au cadre communal, ils ont manifesté leur résistance.

Le nombre de communes est passé de 37 708 en 1968 à 36394 en 1978 : la loi Marcellin n'a pas eu les résultats escomptés. Par la suite, entre 1975 et 1992, pour 44 communes supprimées à l'occasion de fusions simples ou de fusions avec communes associées, 208 communes ont été créées à la suite de scissions ...

La voie de la coopération intercommunale

MENERAULT,
Philippe, GALLEZ,
Caroline (dir.),
*Recomposition
intercommunale et enjeux
des transports publics en
milieu urbain*, Rapport
pour le PREDIT,
2005, 277 p.

En raison de cette impossibilité de réformer la trame communale, entre le XIX^{ème} siècle et le début des années 1950 va se développer une intercommunalité associative. Elle s'inscrit dans la tradition associative des lois de 1837 sur les ententes intercommunales pour la gestion des biens indivis et de 1890 sur les syndicats intercommunaux à vocation unique qui incite les communes à travailler ensemble dans des domaines perçus comme strictement « techniques » comme la distribution d'électricité, l'eau, l'assainissement ou encore les transports publics. Ces intercommunalités ont eu des effets importants, notamment perçus par ceux qui analysent la structuration des espaces à partir des réseaux (MENERAULT, 2005).

En 1959, deux formules juridiques nouvelles sont créées : d'un côté le syndicat intercommunal à vocations multiples, prévu pour les campagnes et de l'autre, le district urbain (qui deviendra le « district » à partir de 1970 en raison de son succès essentiellement dans le monde rural). Dans cette même logique de création de structures intercommunales plus solides pour la gestion des services urbains, est instituée à partir de 1966 la formule de la communauté urbaine que l'Etat impose à quatre agglomérations : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

GUICHARD, Olivier,
Vivre ensemble,
Rapport de la
commission de
développement des
responsabilités
locales, La
Documentation
française, 1976,
431 p.

Le point de départ de la réflexion pour une coopération intercommunale non plus uniquement de gestion mais de projet est le rapport *Vivre Ensemble* de 1976, réalisé sous l'autorité d'Olivier Guichard. Le rapport souligne la contradiction entre l'unité de problèmes et de destins à l'intérieur d'une agglomération et la mosaïque municipale héritée de l'histoire. Il propose une coopération respectueuse de l'identité communale. Les communes sont irremplaçables et doivent être maintenues même si elles doivent s'associer en communautés pour exercer leur compétence. La coopération intercommunale doit s'exercer dans un territoire compact. Pour la détermination de cet espace, le rapport se réfère à un optimum fonctionnel et un optimum dimensionnel : il prône l'avènement d'unités de gestion capables d'assumer un éventail assez large de tâches mais à partir d'un seuil démographique, économique et territorial (que le rapport se refuse à fixer abstraitement).

Ce rapport se veut critique par rapport au caractère technocratique des organisations intercommunales mises en place à la fin des années 1960. Pour assurer la légitimité démocratique de ces nouvelles institutions, il est souligné que le suffrage direct est un horizon souhaitable pour les conseils de communautés, mais que l'étape du scrutin indirect ne doit pas être brûlée. La mise en place d'intercommunalités est jugée comme un préalable indispensable à un vaste transfert de compétences aux

communes dans le cadre d'une décentralisation d'ensemble. Compromis entre le respect d'une tradition historique et les exigences de la planification urbaine, le rapport Guichard va rester lettre morte. Depuis la loi de 16 juillet 1971 sur les Fusions et regroupements de communes et jusqu'à la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République, le législateur n'a pas appelé à délibérer de l'ensemble des problèmes posés par l'émiettement communal. La loi de décentralisation de 1982 se borne à constater que le problème reste posé et le renvoie à une loi ultérieure.

La loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR)

La loi dite ATR de 1992 comprend un titre III consacré à la coopération intercommunale. Outre les inconvénients classiques du morcellement intercommunal (surcoût administratif, disparités de ressources et de pression fiscale, absence de taille critique à l'échelle européenne ...), les motifs avancés par le législateur à l'article III de la loi de 1992 sont le signe d'un renouvellement de la conception étatique des coopérations locales. Ces nouveaux motifs sont la recherche de solutions à la crise de la ville (notamment celles du logement et de l'urbanisme) et le développement local.

GUERANQUER,
David,
« Structuration des
pouvoirs locaux et
réforme de
l'intercommunalité,
l'exemple de la loi
ATR », *Politiques et
management public*,
volume 18, n° 3,
septembre 2000, p.
121-134.

Les débats ont été longs et difficiles. Les partisans de la liberté locale voient dans toute incitation de l'Etat à la coopération intercommunale une atteinte au libre arbitre des élus sur les formes de coopération qu'ils entendent pratiquer (GUERANGER, 2000).

Le fait que le législateur ait institué deux nouveaux procédés de coopération intercommunale – communautés de ville et communautés de communes – sans les substituer mais en les superposant aux formes anciennes de coopération peut aussi bien être interprété comme l'indice d'une volonté de relancer une politique de rationalisation des structures communales que comme la manifestation d'une certaine impuissance à y parvenir.

Les compétences peu nombreuses mais obligatoires qui sont transférées à la communauté de villes sont de nature beaucoup plus politique que technique et doivent permettre aux territoires concernés d'organiser le développement concerté de l'agglomération : ce sont le développement économique et l'aménagement de l'espace communautaire. L'innovation majeure de la loi réside dans l'enjeu financier, il est prévu un partage local de la taxe professionnelle dans ce nouveau type de groupements intercommunaux.

Les communautés de communes n'ont pas de seuil démographique et l'exercice des compétences est peu contraignant puisqu'elle comprend principalement le

développement économique avec la faculté d'établir une taxe professionnelle de zone.

Pour la relance de l'intercommunalité, l'Etat prévoit l'adoption de schémas départementaux de coopération : l'Etat paraît s'inscrire dans une logique dirigiste depuis longtemps révolue (projet Fouchet de 1967, loi Marcellin de 1971). Toutefois les conditions d'élaboration des schémas et leur portée juridique rapprochent davantage la méthode adoptée de la logique de regroupement libre. Tout en laissant ouverte aux communes la possibilité de prendre l'initiative de regroupements, la loi du 6 février 1992 instaure une procédure visant à susciter ces regroupements à partir d'une réflexion globale conduite à l'échelle départementale par une commission départementale de coopération intercommunale. Bien qu'elle soit composée principalement d'élus, cette commission est suspecte par nature d'attentat à la liberté communale aux yeux du *lobby* communal du Parlement et son rôle a été conçu de manière restrictive. Le pouvoir du préfet pour arrêter le schéma départemental est étroitement limité : il ne peut qu'accepter en bloc les propositions de la commission ou les soumettre à nouveau à la discussion. Seule mesure contraignante, le schéma permet à une majorité de communes situées dans son périmètre de décider d'incorporer contre son gré une commune réfractaire à toute forme de coopération. Contrairement aux apparences, la loi du 6 février 1992 est donc loin d'organiser le retour de l'Etat sur la scène de l'intercommunalité. La loi ATR préfigure en fait un débat qui ne deviendra consensuel qu'au moment de la loi Chevènement (RANGEON, 2000).

RANGEON, François,
« La loi Chevènement
du 12 juillet 1999 sur
l'intercommunalité :
une réforme
consensuelle ? » in
MARCOU, Gérard,
DE BRUYCKER,
Philippe, *Annuaire
2000 des collectivités
locales, La réforme de
l'intercommunalité*,
Paris, Editions du
CNRS, 2000, pp.9-23.

La loi ATR a un succès mitigé : les deux tiers de la population concernée par les progrès de l'intercommunalité entre 1992 et 1999 (17 millions d'habitants) vivent en milieu rural ; 1015 communautés de communes ont été créées et seulement 5 communautés de villes.

La loi Solidarité et renouvellement urbains

Les principales dispositions de la loi

HEALEY, Patsy, "The treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Planning*, volume 28-1, mars 2004, pp. 45-67.

CANTAL-DUPART, Michel, *La question de l'urbanisme ou la ville de droit, Rapport sur l'état de l'urbanisme en France en 2001*, Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement, Secrétariat d'État au logement, 2002, 132 p.

BENOIT, Cécile, *Le SCOT, schéma de cohérence territoriale : du schéma directeur au SCOT, périmètre, élaboration et gestion*, Editions du Moniteur, 2002, 204 p.

La troisième loi est issue du Ministère de l'Équipement et vise principalement à moderniser les outils de planification territoriale. Elle prend place dans un contexte de relance de la planification stratégique en Europe (HEALEY, 2004).

La loi est parfois décrite comme une de ces « grandes lois » de l'urbanisme qui tous les quarts de siècle en renouvellent les principes : loi Cornudet de 1919, loi de 1943, loi d'orientation foncière de 1967 (CANTAL-DUPART, 2002).

Son objectif a été de mettre en cohérence la prolifération de plans sectoriels, qui s'était opérée au cours des années 1980-90 : plans de déplacements urbains (PDU) issus d'une loi de 1982 ; schémas d'équipement commerciaux d'une loi de 1996 ou encore programmes locaux d'habitat (PLH) instauré en 1983. Il a été aussi de relancer une planification globale à long terme et à petite échelle afin notamment de limiter l'étalement urbain et de favoriser le renouvellement de la ville sur la ville.

Ce nouveau dispositif prévoit la réalisation

- de schémas de cohérence territoriale (SCOT), en lieu et place des anciens schémas directeurs (SD). Établis sous la responsabilité de structures intercommunales qui peuvent être des établissements de coopération à fiscalité propre ou des syndicats mixtes regroupant plusieurs communes et/ou plusieurs EPCI, ils ont pour mission de définir les orientations générales de développement et de coordonner dans le temps les politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement ou encore d'implantation commerciale (BENOIT, 2002)
- de plans locaux d'urbanisme (PLU), enfin à une échelle plus fine encore pour définir l'usage des sols. Les PLU remplacent les anciens Plans d'occupation des sols (POS).

Dans la hiérarchie du droit de l'urbanisme, le législateur maintient les

MESNARD, André Hubert,
« Aménagement du territoire
et planification urbaine –
quelle cohérence ? », *Etudes
foncières*, n°108, mars-avril
2004, pp. 21-22

HOCRETEIRE, Patrick, « La
loi SRU, la hiérarchie et la
substance des normes
d'urbanisme », *Droit
administratif*, Editions du
Juris-Classeur, février 2001,
pp. 4-6.

HELLUIN, Jean-Jacques,
« Les effets de la règle des 15
kilomètres sur la maîtrise de
l'étalement urbain », *Etudes
foncières*, n° 120, mars-avril
2006, pp. 27-31.

directives territoriales d'aménagement (DTA) issues de la loi Pasqua de 1995 et mises en œuvre par l'Etat non pas partout et en tout mais sur les territoires et les thèmes qui lui semblent représenter un enjeu d'importance (MESNARD, 2004). Par ailleurs, les différents plans sectoriels réalisés presque toujours à l'échelle intercommunale mais sur des questions précises sont maintenus: plans de déplacements urbains (PDU), schémas d'équipement commercial (SDEC), programmes locaux d'habitat (PLH).

Dans ce système, la DTA est opposable au SCOT, qui l'est aux différents documents de planification sectorielle, qui le sont enfin aux PLU ; ces derniers s'imposant aux tiers. Les SCOT ont de fait une position prépondérante, car les autres documents de planification leur sont subordonnés. La loi établit de nouvelles relations ou articulation entre les documents d'urbanisme dont la vocation première est la définition d'orientation et de règles en matière d'aménagement de l'espace et des documents de nature plus sectorielle, dont la vocation première n'est pas d'édicter des normes d'urbanisme mais de définir dans des domaines bien particulier un certain nombre de programmes, de priorités, voire des mesures de police étrangères à la police de l'urbanisme. Une nouvelle configuration est imposée à la hiérarchie des normes d'urbanisme. Le juriste s'inquiète de cette interdépendance des législations qui se réalise au nom de la cohérence des politiques publiques : elle risquerait de se traduire par une perte de substance de la norme d'urbanisme. Le droit de l'urbanisme pourrait perdre sa raison d'être et sa légitimité (HOCRETEIRE, 2001).

Pour inciter les communes à mettre en œuvre ces nouveaux documents de planification et le maillage du territoire par des SCOT, le législateur a institué un mécanisme incitatif, dont la portée a été aussi forte que les incitations financières développées en matière d'intercommunalité : le principe de constructibilité limitée (HELLUIN, 2006). En l'absence d'un SCOT approuvé, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future prévues par les plans locaux d'urbanisme ne pourront plus être ouvertes à l'urbanisation à compter du 1^{er} janvier 2002. En d'autres termes, les communes ne peuvent plus construire ou laisser construire quelque bâtiment que ce soit en l'absence de schéma de cohérence territoriale. Cette disposition ne s'applique toutefois qu'aux communes situées à moins de 15 kilomètres d'une agglomération comptant plus de 15000 habitants et à moins de 15 kilomètres de la mer. Les préfets, qui représentent l'Etat dans

chaque département, peuvent en outre autoriser, par dérogation certaines communes incluses dans le périmètre des 15 km mais non intégrées à un SCOT à étendre leur surface urbanisée s'ils considèrent que les circonstances et le projet de construction le nécessitent. Dans le cas enfin où le périmètre de SCOT a été arrêté mais où le schéma n'est pas encore approuvé, la règle de la constructibilité limitée peut également être levée mais après accord de la structure intercommunale chargée de l'élaboration du schéma de cohérence.

Ces différents éléments sont assouplis par la loi Urbanisme et Habitat du 3 juillet 2003 (SOLER-COUTEAUX, 2003) Plusieurs aspects de ce dispositif sont aménagés par cette loi qui :

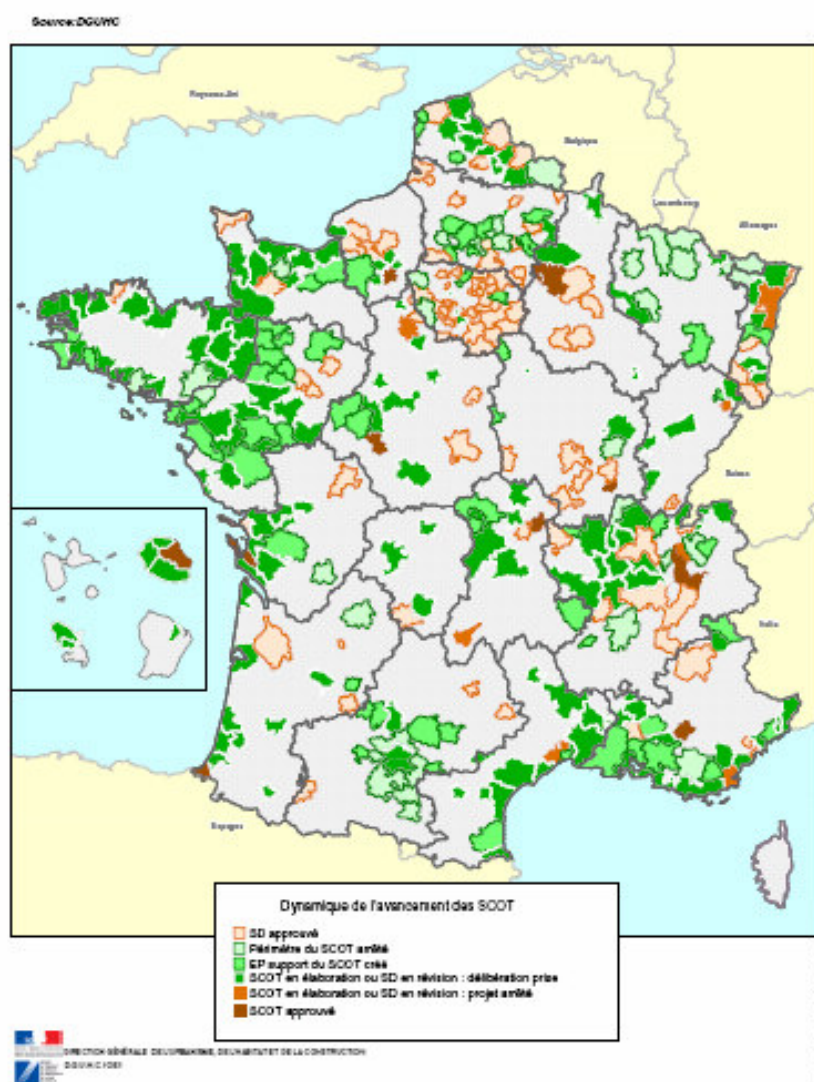
SOLER-COUTEAUX, Pierre,
« L'ardente obligation du
schéma de cohérence
territoriale », *AJDA*,
n° 29/2003, septembre
2003, pp. 1528-1534

- modifie la portée géographique de la règle. Le seuil des agglomérations INSEE engendrant un périmètre de constructibilité limitée de 15 kilomètres est relevé de 15 000 à 50 000 habitants : la règle d'urbanisation limitée cesse de s'appliquer aux agglomérations comprises entre 15 000 et 50 000 habitants (hors littoral) ;
- modifie l'application de la règle dans le temps. Désormais, seules les zones d'urbanisation future (dites NA ou AU strictes) délimitées après le 1er juillet 2002 sont concernées ;
- assouplit les dérogations à la règle. Les dérogations susceptibles d'être accordées par le préfet ne pourront être refusées que si les inconvénients sur l'urbanisation des communes voisines, sur l'environnement, ou sur les activités agricoles l'emportent sur l'intérêt que présenterait la dérogation (la "charge de la preuve" est inversée). En outre, le préfet peut désormais accorder une dérogation sans la subordonner à « une extension limitée de l'urbanisation ».

Un premier bilan quantitatif

Alors qu'il n'y avait que 113 schémas directeurs approuvés sur l'ensemble de la France en 1999, au 1^{er} janvier 2005, 177 nouveaux SCOT sont d'ores et déjà en cours d'élaboration ou approuvés ; 41 schémas directeurs sont en outre en cours de transformation en SCOT. L'essentiel des zones urbanisées de France se trouve désormais couvert par ce document de planification, soit 13.551 communes où vivent 36,6 millions de français.

Les SCOT au 1^{er} janvier 2006



Source : Ministère de l'Équipement, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Une nouvelle conception de la ville

Cette modification des outils juridiques est au service d'une nouvelle conception de la ville. Alors que la loi d'orientation foncière de 1967 était marquée par l'influence du fonctionnalisme, le législateur de 2000 propose un modèle européen de ville valorisant densité, diversité, et mixité.

LERIQUE, Florence, « Mixité sociale du logement, un pouvoir de sanction du préfet, controversé, censuré, puis discrètement rétabli », *Etudes Foncières*, n° 98, juillet et août 2002, pp. 17-21.

ZITOUNI, Françoise, « La mesure de la mixité dans les politiques urbaines », *AJDA*, n° 34, 13 octobre 2003, pp. 1807-1812.

DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine, 1943-1997*, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.

DONZELOT, Jacques, avec MEVEL, Catherine et WYVEKENS, Anne, *Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Le Seuil, La couleur des idées, 2003, 362 p.

Mixité

La recherche de la mixité urbaine a fait l'objet d'une attention médiatique forte lors des débats parlementaires sur l'article 55 imposant un quota de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 1500 habitants en Ile-de-France et 3500 habitants dans les autres régions. L'inscription dans le droit de ce principe de mixité (LERIQUE, 2002, ZITOUNI, 2003) est l'aboutissement d'une législation qui, depuis la loi d'orientation pour la ville, de 1991 se propose de détruire les « ghettos » au nom de la mixité (DESCHAMPS, 1998).

Jacques Donzelot oppose cette manière de promouvoir la mixité à partir des lieux (*place*) à la manière dont les Etats-Unis, selon son analyse, la promeuvent à partir des gens (*people*) : « *On ne se préoccupe pas tant de rapprocher les pauvres des offres d'emploi (logique *people*) que de retenir les classes moyennes dans un cadre urbain relativement dense, assez en tout cas pour que soit sauvegardée la forme de la ville telle que nous l'entendons et la célébrons : lieu de rencontre, de brassage social. Autrement dit, cette politique de mixité se trouve toute entière mise au service d'une option *place* entendue au sens large, celui d'un traitement des lieux qui s'étendrait à toute la ville, qui viserait « à refaire la ville sur *place* (DONZELOT et alii, 2003, pp. 130-131)».* La notion de mixité est donc discutée dans ses principes comme dans ses usages.

GRIDAUH, *Droit et politiques de renouvellement urbain*, Cahiers du GRIDAUH, n° 10, 2004, 240 p.

AUCORDIER, Jean-François, *Union européenne et renouvellement urbain*, DEA de droit, sous la direction de Jean-François Priet, 2002, 184 p.

NEWMAN, Peter, KENWORTHY, Jeffrey, VINTILA, Peter, « Can we overcome automobile dependence ? Physical Planning in an Age of Urban Cynism », *Cities*, vol. 12, n° 1, février 1995, pp. 53-65

CERTU, *La forme des villes, caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*, Lavoisier Industrie, Lyon, CERTU, 2000. (Voir les contributions de Francis Beaucire, Vincent Fouchier et Jacques Lévy)

DUPUY, Gabriel, « Cities and Automobile Dependence revisité : les contrariétés de la densité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 2002, pp. 141-156.

BAFFERT, Philippe, PHEMOLANT, Brigitte, « Une nouvelle approche des questions de densité urbaine », *BJDU*, 6/2000, pp. 374-377.

La loi Solidarité et renouvellement urbains institue de nombreux outils en faveur de la ville dense et du renouvellement de la ville sur la ville (GRIDAUH, 2004). La densité est promue dans l'optique du développement durable par la France comme par l'Union européenne (AUCORDIER, 2002)

Les articles de Kenworthy et de Newman ont eu un grand retentissement en mettant en relation deux variables : la dépendance automobile et la densité d'occupation du sol. Ils montrent facilement la corrélation entre ces deux variables : la dépendance automobile augmente alors que la densité diminue. La conclusion en découle clairement. Pour diminuer la dépendance automobile dont les effets négatifs sont inacceptables, il convient d'accroître la densité des villes, c'est à dire de revenir à des formes urbaines moins étalées. Ce message a été bien reçu parce qu'il apporte une réponse opérationnelle en termes d'aménagement à un problème complexe d'environnement (notamment la nécessité de diminuer l'effet de serre) (NEWMAN, KENWORTHY, VINTILA, 1995).

De nombreux chercheurs se sont donc penchés sur ce lien entre développement durable et densité. Le paramètre de la diversité fonctionnelle est alors apparu un élément aussi essentiel que la densité pour diminuer la dépendance automobile (CERTU, 2000). Si la question de la densité est loin de faire l'unanimité comme réponse, à la fois théorique et pratique aux enjeux du développement durable (DUPUY, 2002), la loi SRU marque incontestablement une nouvelle approche de cette question puisque le droit de l'urbanisme n'a plus comme enjeu de limiter les excès de densité mais au contraire de favoriser cette densité (BAFFERT, PHEMOLANT, 2000).

Une nouvelle conception de la planification

JEGOUZO, Yves, « La loi Solidarité et renouvellement urbains : présentation générale », *AJDA*, 2001, n° 1, pp. 9-17.

ALBRECHT, Louis, « Strategic (spatial) planning re-examined » in, *Environment and Planning*, 2004, vol. 31, n° 5, pp. 743-758.

La loi SRU ne se borne pas à renommer les différents documents de planification, qui avaient été instaurés par la loi d'orientation foncière de 1967. Elle en renouvelle le sens en élargissant considérablement le champ d'intervention de la planification urbaine (JEGOUZO, 2001).

Tout d'abord, la loi SRU constate que les principes de la planification de l'usage des sols ont des limites. Les plans d'occupations des sols offrent l'avantage d'une certaine stabilité mais leurs inconvénients sont nombreux (ALBRECHT, 2004) :

- ils sont rigides et inflexibles face à des situations nouvelles ;
- l'approche globale est incompatible avec des ressources limitées ;
- la focalisation sur les aspects physiques fournit des réponses « physiques à des problèmes économiques et sociaux » ;
- ils proposent des normes opérationnelles trop générales face à des situations historiques concrètes ;
- les principaux acteurs et groupes dominés sont souvent absents des processus.

La conclusion de Louis Albrecht est sévère : la totalité de l'appareil de négociation, de compromis et de décision qui entoure le processus de planification doit être renouvelée.

MOTTE, Alain, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Recherches, PUCA, 2005, 90 p.

La loi SRU tourne le dos à ce type de planification au profit de la « planification stratégique spatialisée ». Celle-ci est définie comme un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes de priorité d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principe de régulation de l'usage des sols (MOTTE, 2005).

Les nouveaux schémas de cohérence territoriale sont appelés à dépasser la simple et classique affectation de l'usage des sols comme cela se faisait avec les schémas directeurs. Ils doivent intégrer l'ensemble des dimensions du fonctionnement et du développement des territoires. Le champ de la planification est ainsi élargi et la loi SRU en transforme même et plus fondamentalement encore la perspective en instituant au côté des

traditionnels documents graphiques et réglementaires, la réalisation de Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), dans lesquels les collectivités locales sont invitées à définir leur orientation stratégique à 10 ans, au plan social, économique et environnemental. Même si leur élaboration a été simplifiée et leur portée réduite par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, les PADD ont entendu, et entendent toujours, faire de cette nouvelle planification une démarche stratégique pleine et entière.

2 - Les trois lois et le territoire

Les trois lois ont contribué à totalement transformer la géographie administrative et politique locale. Près de 90 % des Français vivent dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale. La loi SRU a entraîné une relance quantitative majeure de la planification intercommunale. Enfin, les structures de projet, pays ou agglomérations, couvrent la majeure partie du territoire national. Comment les chercheurs ont-ils appréhendé cette mutation du territoire politique et institutionnel ?

Se lancer ou non dans l'aventure...

Pour la constitution des périmètres des groupements de communes, différents déterminants sont appréhendés à travers la littérature scientifique. Nous synthétisons les analyses effectuées par de très nombreuses recherches qui s'accordent toutes pour noter qu'aucun élément (la fiscalité, les arbitrages politiques, l'optimum dimensionnel technique ...) n'est suffisant pour expliquer à lui seul la nouvelle géographie institutionnelle.

FORTIER, Mélanie, *Territoire et convention, La construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003)*, Thèse de Géographie, Université de Tours, 2003, 401 p.

1) L'histoire locale de la coopération intercommunale (districts, syndicats d'agglomération nouvelle, communauté urbaine) ainsi que l'existence de nombreux syndicats à vocation unique ou multiple pour les services (eau, assainissement, déchets, transport ...) est un élément très important. La difficile genèse de l'agglomération tourangelle s'explique par la timidité des engagements intercommunaux sur la longue durée (FORTIER, 2003).

2) Les déterminants fiscaux sont majeurs puisque l'EPIC à fiscalité propre conduit à un partage de la taxe professionnelle, ce qui requiert des calculs attentifs. Il faut aussi apprécier exactement l'apport en dotation globale de fonctionnement bonifiée qu'entraîne l'arrivée d'un nouvel adhérent.

3) Les statuts de l'intercommunalité font l'objet de nombreux arbitrages, notamment le partage des compétences entre communes et intercommunalités (assainissement, transport, équipements culturels et sportifs etc.). C'est l'exercice délicat de la définition de l'intérêt communautaire. L'étude de statuts et délibérations de 49 communautés d'agglomération permet de mettre en évidence le faible souci de l'intérêt communautaire qui ne permet pas de définir une ligne de partage claire et précise, susceptible de circonscrire les compétences intercommunales et les compétences communales (BENCHENDIK, 2002). François Benchendik note qu'« en expurgeant ainsi une conception autoritaire du transfert de compétences au profit des organes supracommunaux, l'objectif de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 était de leur offrir la possibilité de contribuer à l'évanescence des compétences communales. A l'inverse, la conception volontairement évasive de l'intérêt communautaire permet aux collectivités de base de se garantir contre un transfert de compétences trop massif au projet de la sphère intercommunale, et ce, par l'intermédiaire du recours à l'intérêt communal ». L'appréhension particulièrement étreinte des politiques d'habitat au sein des communautés d'agglomération est notable.

BENCHENDIK, François,
« L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA*, n° 21, décembre 2002, p. 1327-1331.

4) Est également effectué un calcul d'opportunité politique. Comme les

HIRSCHMAN, Albert O.,
Défection et prise de parole,
Fayard, L'espace du
politique, 1995, 212 p.

TESSON, Frédéric, « Les
ressources du département
et du canton dans la « petite
fabrique des territoires »,
Annales de géographie, n° 648,
2006, pp. 197-216.

BOINO, Paul, « Les chemins
sinueux d'une gouvernance
métropolitaine », in
JAILLET, Marie-Christine,
*La construction politique des
agglomérations*, PUCA, 2006.

groupements de communes se gouvernent selon le principe du respect des communes, jusqu'à quelle taille, le respect de chacune est-il assuré ? Pour reprendre la théorie d'Albert Hirschman, jusqu'à quel point l'implication (*voice*) est-elle préférable à la non adhésion (*exit*) ?

5) Le poids des territorialités héritées est également important. Le département est presque partout une frontière infranchissable pour les nouveaux groupements. De plus, l'échelle cantonale conserve une forte prégnance. (TESSON, 2006). Le canton est souvent présenté comme le maillon faible du maillage territorial français en même temps que le support incontournable du pouvoir des notables. Frédéric Tesson montre qu'il est au cœur de nouvelles recompositions territoriales : les EPCI ont le même périmètre que les cantons, à une ou deux communes près, dans 50 % des cas en Pyrénées-Atlantiques et dans 72 % des cas dans les Landes. La figure du président d'EPCI également conseiller général est relativement classique. Dans les cinq départements étudiés (Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques, Landes, Dordogne, Corrèze), on trouve 49 « cumulards » avant les élections de 2004 et 45 après, ce qui représente près de 30 % des présidents d'EPCI.

6) La constitution des périmètres est également liée aux frictions nées de la mise en œuvre simultanée des trois lois. Certaines communes ont pu exploiter certaines dispositions légales pour échapper au SCOT de leur agglomération centre alors qu'elles participaient auparavant à leur schéma directeur. Comme le montre Paul Boino, au nom de la cohérence entre planification et gestion des territoires, il était prévu en effet, que lorsque des communes participant à 'un même EPCI compétent en matière de schéma de cohérence relevaient de plusieurs schémas directeurs préexistants, il était alors juridiquement nécessaire d'organiser le retrait des communes membres de certains SD afin que toutes intègrent un même SCOT. Cette disposition a autorisé cinq communes de la banlieue sud-ouest de Lyon (Chaponost, Brignais, Vourles, Millery et Montagny) à arguer de leur appartenance à la toute récente communauté de communes de la vallée du Garon afin que les trois premières puissent quitter le périmètre lyonnais, la quatrième celui des Rives du Rhône et que toutes enfin puissent rejoindre celui de l'ouest lyonnais auquel pourtant, seule la dernière participait antérieurement (BOINO, 2006).

Cohérence ou fragmentation : la constitution des territoires

Les chercheurs établissent le constat d'une grande complexité de la structure administrative puisque les périmètres se chevauchent, s'additionnent etc. Si les dispositifs incitatifs ou contraignants prévus par le législateur ont joué pour remodeler la carte institutionnelle locale, c'est plus la lettre que l'esprit de la loi qui a été suivie : l'intercommunalité est loin d'avoir abouti à une cohérence à l'échelle des territoires fonctionnels.

ESTEBE, Philippe,
TALANDIER, Magali, *La
carte politique, instrument de la
solidarité urbaine ?
L'intercommunalité à l'épreuve
de la polarisation sociale de
l'urbain*, PUCA, octobre
2005, 114 p.

Magali Talandier et Philippe Estèbe ont procédé à une analyse quantitative des types d'associations intercommunales pour l'ensemble des aires urbaines de plus de 100 000 habitants hors Ile-de-France pour comprendre les formes de solidarité issues de la mise en œuvre de la loi Chevènement. Cette étude vise à discuter des thèses développées par l'américain Charles Tiebout sur la taille optimale des gouvernements locaux, l'efficacité économique et l'équité sociale dans un célèbre article de 1956. Alors qu'à cette époque, la pensée dominante, comme aujourd'hui en France, tendait à considérer que la combinaison équité/efficacité n'était réalisable qu'à des échelles larges du fait de la spécificité des biens publics distribués, Charles Tiebout argumentait en sens inverse. Pour lui, l'équité et l'efficacité dans la distribution des biens publics pourraient au contraire provenir d'une fragmentation politique territoriale, à condition de considérer les agglomérations comme des quasi-marchés, où des municipalités concurrentes offrent des paniers de services différenciés à des électeurs-consommateurs. Ceux-ci sont réputés « voter avec leurs pieds » pour accéder au meilleur rapport qualité/prix, c'est-à-dire migrent vers la municipalité qui offre le panier de services le plus proche de leurs préférences individuelles. Dans ce modèle, la ségrégation socio-spatiale n'est pas la conséquence néfaste d'une mauvaise gestion publique, mais la condition de la justice et de l'efficacité. C'est une condition de la justice car les préférences varient d'un groupe social à un autre, une condition de l'efficacité car cette logique de fragmentation politique permet le meilleur ajustement des services au meilleur coût.

Avec toutes les limites inhérentes à un idéal-type (qui se voulait l'équivalent territorial du modèle de la concurrence pure et parfaite dans le champ économique) le modèle de Tiebout a déclenché une importante polémique opposant aux Etats-Unis, les partisans d'une fragmentation politique aux

tenants de gouvernements intégrés à l'échelle métropolitaine. A l'évidence, pour des raisons de contexte, le modèle s'applique difficilement en France. En effet, même si, historiquement, la carte politique locale est à peu près aussi fragmentée que celle des Etats-Unis, le type de combinaison local/central qui caractérise le système français rend difficile l'identification de paniers de services différenciés d'une commune à une autre. Cependant on note des « effets Tiebout » dès lors que l'on s'intéresse à la polarisation sociale de l'urbain. Celle-ci se produit, très clairement, aux extrémités de l'espace social. Le morcellement communal est généralement incriminé comme un facteur accélérant la polarisation sociale de l'urbain.

La loi de 1999 vise à réduire la polarisation sociale ou, pour reprendre l'expression du ministre Chevènement, à lutter contre l'« apartheid social ». Le regroupement des communes est considéré comme l'un des instruments privilégiés de cet objectif, en regroupant les communes riches et les communes pauvres, notamment grâce au partage de la taxe professionnelle (TP), impôt considéré comme socialement injuste. Par la consolidation des gouvernements d'agglomération, on vise explicitement à contourner l'effet Tiebout : la carte politique devient un instrument de solidarité territoriale.

L'analyse quantitative des associations de communes issues de la loi Chevènement permet de dégager plusieurs caractéristiques des groupements ainsi obtenus. Trois types d'associations se distinguent :

- un régime d'établissements publics de coopération intercommunale construit autour des villes centres d'aires urbaines, clairement hétérogames, c'est-à-dire association des communes dont les profils sociaux sont hétérogènes ;
- un régime d'établissements publics de coopération intercommunale associant une ou plusieurs communes dont la population est plus pauvre que la moyenne de l'aire urbaine, mais dont les bases de TP sont supérieures à la moyenne des communes et des communes dont la population est plus aisée, mais dont les bases de TP sont plus faibles ;
- un régime de « clubs » périphériques, très homogènes, dont deux types apparaissent caractéristiques : les EPCI qui regroupent des communes dont le profil (relativement à la moyenne de l'aire urbaine) est dominé par des ménages de cadres avec des revenus élevés ; et les EPCI qui regroupent des communes dont le profil est

caractérisé par un poids de retraités supérieur à la moyenne de l'aire urbaine.

Le succès de la loi Chevènement aboutit donc à un résultat ambivalent. D'une part, au cœur des aires urbaines, elle permet la mise en place d'EPCI conformes à l'esprit du législateur, dont la composition sociale hétérogène permet de penser qu'ils ont les moyens de « *faire société* » et donc de construire des politiques publiques de nature à développer les interdépendances entre groupes sociaux différents. D'autre part, en périphérie, elle permet l'émergence de clubs homogènes dont la composition laisse à penser qu'ils sont susceptibles d'adopter, en matière de services publics, des comportements communautaires à la Tiebout. Entre les deux, les EPCI associant communes riches en TP et pauvres en revenus et communes pauvres en TP et riches en revenus, paraissent plutôt instables dans la mesure où ils sont fondés sur un partage fiscal inégal, plutôt favorable aux habitants des communes résidentielles et défavorable aux habitants des communes productives.

D'une certaine façon, la loi Chevènement institutionnalise deux modèles de solidarité urbaine : une solidarité d'interdépendance de type organique pour les EPCI de la ville centre et une solidarité de similitude, de type mécanique pour les deux types de clubs identifiés (clubs de riches et clubs de retraités). Faire société ou faire communauté, le débat s'inscrit dans l'espace institutionnalisé par l'intercommunalité.

Ce résultat débouche, pour les auteurs, sur deux questions :

- ces modèles vont-ils dans le temps, converger ou se différencier de plus en plus ?
- comment va évoluer le rapport entre ces deux modèles : juxtaposition, communautarisation ou intégration progressive des clubs dans la dynamique sociétale des EPCI centraux ?

Analysant les multiples liens entre les groupements de communes et entre les différents échelons territoriaux dans l'aire urbaine lyonnaise, Paul Boino diagnostique plutôt une intégration progressive des clubs dans la dynamique sociétale des EPCI centraux. En effet, il montre que les acteurs de l'aire métropolitaine lyonnaise ne nouent en définitive ni des rapports de pure compétition, ni des relations de pure solidarité. Ils s'organisent dans un entre-deux, en l'espèce un système de *coopétition* (coopération-compétition). Si ces coopérations, Région urbaine de Lyon, Inter-SCOT,

BOINO, Paul, « Les chemins sinueux d'une gouvernance métropolitaine », in JAILLET, Marie-Christine, *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2006.

Territoires partenaires, sont multiples, elles sont en effet intriquées. Les mêmes acteurs s'y retrouvent bien souvent, apprenant incidemment à se connaître, puis à se comprendre. Le temps aidant, la concertation peut alors se muer en coopération volontaire. En cela, ces scènes d'actions métropolitaines permettent, nonobstant leur objet propre, la formation, la diffusion et la consolidation d'une véritable convention territoriale métropolitaine, dans le sens que l'économie des conventions donne à ce terme : « *un ensemble de règles de formulation vague, d'origine obscure, de caractère arbitraire, et dépourvues de sanction juridique*² », auquel se réfèrent pourtant, implicitement ou explicitement, les acteurs qui ont en charge cette région urbaine et qui influe directement ou indirectement sur leurs actions.

² FAVEREAU O., 1999, « Salaire, Emploi et économie des conventions », pp. 163-194 in *Cahiers d'économie politique* n°34, cité par BOINO, Paul, « Les chemins sinueux d'une gouvernance métropolitaine », in JAILLET, Marie-Christine, *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2006.

Pertinence ou consistance ?

LEVY, Jacques, « Gouverner la ville », in *Le Tournant Géographique*, Belin, 1999, pp. 251-268.

ESTEBE, Philippe, KIRSZBAUM, Thomas, « L'intercommunalité, entre optimum territorial et pouvoir local, lecture de la littérature récente », in DGUHC, *Synthèse sur la connaissance des territoires urbains*, 1999, pp. 121-168.

DESJARDINS, Xavier, « Gouverner la ville diffuse », Actes du colloque des 3 et 4 février 2006 sur les intercommunalités de Rennes, à paraître.

Les trois lois ont voulu créer de nouveaux périmètres d'action publique au nom de la pertinence de nouvelles échelles : pays, agglomération, aires urbaines. Jacques Lévy propose même la création de périmètres de pouvoir urbain dont la limite serait périodiquement réévaluée au rythme de la publication de statistiques sur l'étalement urbain. Cette solution « *aurait l'avantage de placer les autorités d'agglomération devant leurs responsabilités : accepter un nouvel étalement urbain en laissant une porosité sauvage entre l'aire urbaine et ses marges signifierait pour l'équipe en place s'imposer inéluctablement dans un proche avenir des charges nouvelles en matière de transports et d'équipements* (LEVY, 1999, p. 258) ».

D'un point de vue théorique, Philippe Estèbe et Thomas Kirszbaum (ESTEBE, KIRSZBAUM, 1999) soulignent l'extrême difficulté de définir des périmètres « pertinents ». La volonté d'une adéquation permanente entre l'échelle du politique et l'échelle des faits sociaux et des réseaux est-elle réaliste ? Existe-t-il une et une seule échelle qui permettrait de répondre à l'ensemble des problèmes locaux ?

Par ailleurs, comment mesurer la pertinence d'un périmètre ? Pour un schéma de cohérence territoriale, l'aire urbaine semble être une échelle adéquate. Mais l'analyse précise de certains cas montre que la consistance et la rapidité des choix d'aménagement sont, en la matière, inversement proportionnelles à la pertinence « géographique » du périmètre (DESJARDINS, 2006). Il convient peut-être de passer de la notion de périmètre « pertinent » d'un point de vue technique à celle de périmètre « consistant », c'est-à-dire celui qui permet à la fois de poser les enjeux d'un territoire et de conduire politiquement et techniquement des projets.

S'il n'y pas d'optimum territorial, la multiplication des territoires est peut-être une façon de répondre de manière différenciée à la multiplicité des enjeux qui se posent à l'échelle locale.

Quelques pistes de recherche

Pourquoi un tel succès ?

Les réformes initiées par les trois lois ont transformé rapidement et profondément le paysage administratif local. Comment expliquer, alors que les tentatives législatives précédentes pour inciter à la coopération intercommunale ont été nombreuses, le succès soudain de ces réformes ? Au-delà des incitations législatives et des effets d'aubaine, d'où provient cette volonté concomitante de presque toutes les collectivités territoriales de transformer les cadres de l'action publique ?

Frontière dure, frontière molle

Les intercommunalités, les SCOT, les pays inventent de nouveaux périmètres mais parfois font revivre des territorialités anciennes ou revivifiées. Les limites départementales et régionales ne sont presque jamais franchies par ces nouveaux territoires. A observer les communautés de communes rurales, on retrouve souvent ... le canton. N'est-ce pas un retour à la municipalité de canton prévue en 1795 par la Constitution de l'An III ? Il y aurait lieu d'analyser l'épaisseur historique, sociale et politique des nouvelles limites et frontières administratives.

Les Anciens et les Modernes

Pour certains, les trois lois auraient marqué la victoire des « Modernes » avec l'agglomération, la Région et de l'Europe contre les « Anciens », c'est-à-dire la commune et le département. Mais, sans attendre l'acte II de la décentralisation qui a consolidé le département, ne peut-on pas remarquer la grande capacité d'adaptation de ces échelons « anciens » grâce à leur ancrage politique, historique et territorial ? Pourquoi le système territorial hérité de la III^{ème} République, périodiquement malmené, se révèle-t-il extraordinairement durable malgré la création de nouveaux échelons ?

3 - Les trois lois et la démocratie locale

L'approfondissement démocratique de la décentralisation est encouragé par de nombreuses lois depuis le début des années 1990 à travers les thèmes de la participation et de la constitution d'instances élues à l'échelle des espaces de vie. La mise en œuvre des nouveaux périmètres selon les modalités prévues par les trois lois a-t-elle permis de rendre plus efficace et plus démocratique la gestion locale ?

Trois types d'interrogation sont formulés par les chercheurs :

- la politisation de la gestion locale n'est-elle pas mise à mal par une prolifération d'outils conduisant à une technicisation du politique ?
- le mode de fonctionnement consensuel des intercommunalités est-il une nécessité fonctionnelle bénéfique ou un danger pour la démocratie ?
- le recours à la démocratie participative permet-il un réel renouveau de la scène délibérative locale ?

La *policy* contre la *politics* ?

Les trois lois instaurent des politiques « procédurales », c'est-à-dire des politiques (*policies*) qui opèrent par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision sans objectif déterminé *a priori*.

Pour A.C Douillet, la diffusion de ces nouveaux outils contribue, à une dépolitisation des enjeux locaux (à un retrait de la *politics*) derrière la technique : « *Le poids des acteurs qui construisent, théorisent et diffusent les normes du développement local a tendance à placer les élus locaux en position d'attente d'un label donnant accès à des financements [...] les phénomènes de mimétisme entre projets de développement témoignent de cette logique. Plusieurs exemples, notamment dans le Limousin, montrent effectivement que certains programmes de développement sont fortement inspirés de ce qui a été fait sur un territoire voisin, l'objectif étant avant tout de présenter un projet susceptible d'obtenir des financements* » (DOUILLET, 2003).

DOUILLET, Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, août 2003

SEGAS, Sébastien, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, Université Montesquieu, Bordeaux IV, Thèse de science politique, 17 décembre 2004, 495 p. + annexes.

Pour S. Ségas, tenant de la thèse de la porosité entre registres de l'action publique et luttes politiques, l'absence de débat sur la norme de l'action publique ne signifie pas qu'il n'y ait pas, ou plus, de politique dans l'action publique : la technicisation du politique (l'apprentissage du savoir formel des experts par les élus) s'accompagne d'une politisation du technique (le savoir expert est utilisé comme un outil dans la compétition politique). A travers les exemples de la Saintonge, du Haut-Médoc et du Pays Basque, Sébastien Ségas montre comment des enjeux politiques sont re-travaillés par ces nouveaux outils : des notables en place dans le Médoc cherchent à renouveler les bases de leur « leadership » pour l'étendre, un *outsider* venu d'un métier de l'animation se construit une carrière politique autour des démarches successives de développement en Haute-Saintonge, un sous-préfet en pays basque cherche à « domestiquer » la contestation autonomiste (SEGAS, 2004) ...

L'intercommunalité : l'instabilité ou le consensus ?

Alexis de Tocqueville disait que « *les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté* ». (*De la démocratie en Amérique*, 1ère partie, Chapitre V)

CAILLOSSE, Jacques, « En attendant le pouvoir d'agglomération ? », *Pouvoirs locaux*, n° 50, 3ème trimestre 2001, pp. 25-31.

GAUDIN, Jean-Pierre, DORMOIS, Rémi, *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine*, PUCA, septembre 2003, 80 p.

DORMOIS, Rémi, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée » in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp. 145-158.

DESJARDINS, Xavier, « Produire une ville compacte : l'exemple de l'aire urbaine caennaise », in JAILLET, Marie-Christine (dir.), *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2006.

Aujourd'hui encore, il semble que la commune soit toujours considérée comme plus démocratique que tout autre échelon politique. Jacques Caillousse fait reposer sur « *l'adhésion dogmatique à l'idée selon laquelle la commune serait en tant que telle, toujours et partout, un mode d'expression naturel de la démocratie* », le refus de l'élection au suffrage universel direct des représentants des regroupements de communes (CAILLOSSE, 2001, p. 27). La possibilité d'une telle élection au suffrage universel direct est proposée et débattue avant chaque loi sur l'intercommunalité mais cette perspective est toujours repoussée au nom du respect des communes et du pragmatisme.

En raison de l'élection de leurs représentants au second degré, le mode de fonctionnement dominant des intercommunalités est celui du consensus : cette règle fait qu'aucune décision ne peut être prise à l'encontre de l'avis d'une commune, ou plus exactement, sans tenir compte de l'avis de l'ensemble des maires. Cette solution est parfois jugée indispensable afin d'assurer une stabilité dans la prise de décision et de permettre une appropriation progressive de l'intercommunalité par les communes (DORMOIS, 2004).

Le fonctionnement consensuel des intercommunalités présente de nombreuses conséquences fâcheuses. Ce processus décisionnel rend presque impossible l'affirmation de choix clairs dans le domaine de l'aménagement. La volonté de chaque commune de disposer de son propre développement (qu'elle souhaite toujours « maîtrisé ») est une limite à l'expression d'un projet d'aménagement supra-communal (DESJARDINS, 2005).

Par ailleurs, on peut partager avec Jacques Rancière l'idée que « *la démocratie est d'abord dissensuelle* » : « *La logique du consensus a sa machine interprétative qui sans cesse ausculte les symptômes du temps et se penche sur tous les troubles du corps social pour y reconnaître toujours le même mal : un manque d'ajustement au présent, un défaut d'adhésion au futur. Le consensus dit qu'il n'y pas qu'une réalité dont il faut épuiser les signes, qu'un seul espace, quitte à y retracer les frontières, qu'un temps, quitte à en multiplier les figures. En conséquence, il ne nous demande que de consentir [...] les seules oppositions qu'il connaît sont*

RANCIERE, Jacques,
*Chroniques des temps
consensuels*, septembre 2005,
La Librairie du XXI^e siècle,
Le Seuil, 224 p.

celle du présent et du passé, de l'affirmation et de la négation, de la santé et de la maladie. Ce qui doit disparaître sans reste dans ce jeu d'opposition est la possibilité d'un certain conflit : celui qui porte sur ce qu'il y a, qui peut opposer un présent à un autre, affirmer qu'il y a plusieurs manières de décrire ce qui est visible, pensable et possible. Cette autre manière a un nom. Elle s'appelle politique » (RANCIERE, 2005, p. 10).

Les effets politiques de l'intercommunalité

On peut noter le risque que le mode d'élection des intercommunalités conduise à rendre presque impossible la représentation de courants minoritaires et/ou extrêmes. Dans le cadre municipal, la grande homogénéité sociale de certaines communes permettait à des représentants minoritaires à l'échelle nationale d'avoir une représentation locale. Une sorte d'accord tacite a ainsi octroyé au Parti Communiste une représentation *via* les collectivités locales et notamment les mairies alors que les modes d'élection ne lui accordaient qu'une représentation faible dans les processus décisionnels à l'échelon national. Dans la configuration actuelle des pouvoirs intercommunaux, l'élargissement des bassins électoraux exclut, de fait, une représentation « tribunicienne » forte dans ce type d'exécutif.

CHARMES, Eric, *Les tissus périurbains français face à la menace des « gated communities »*, Rapport pour le PUCA, juin 2003, 224 p.

Eric Charmes présente une autre hypothèse : l'absence d'expression locale peut conduire à un renforcement des extrêmes. « *Les lois récentes, notamment celles sur l'intercommunalité, visent clairement à réduire le pouvoir de ces petites communes, notamment celles qui, comme Gressy, semblent repliées sur elles-mêmes et obsédées par la préservation de leurs privilèges (ce qui n'est certes pas le cas dans toutes les petites communes). En même temps, dans un contexte dominé par le sentiment d'insécurité sociale et par l'impression que le politique est impuissant, des îlots locaux de stabilité peuvent préserver le niveau de confiance nécessaire dans la société et contenir la montée des votes en faveur des partis extrémistes* (CHARMES, 2003, p. 218)».

BUE, Nicolas, DESAGE, Fabien, MATEJKO, Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *opus cité*

L'intercommunalité peut, de plus, étayer l'idée d'une distanciation entre l'action publique et le contrôle citoyen dans la mesure où le renforcement des structures intercommunales accroît la séparation entre les sphères de la représentation politique et de l'action publique locale. En effet, elle aboutit à une progressive division des rôles : aux communes, la représentation des habitants et la figuration du lien démocratique, aux arènes intercommunales, l'élaboration des politiques publiques locales en « coulisse ». suivant des règles du jeu qui n'ont pas grand-chose à voir avec une logique majoritaire ou une logique d'affrontement partisan entre des programmes (BUE et *alii*, 2005).

Les promesses de la démocratie participative

Les trois lois ont cherché à étendre les processus de concertation : la loi SRU aux documents d'urbanisme et la loi Voynet aux projets de territoire, en particulier avec la création de conseils de développement ouverts à la société civile.

Depuis les années 1960, une plus forte participation des habitants et des associations dans les processus décisionnels est justifiée par deux raisons majeures :

BLAIS, Jean-Paul, GILLIO, Claire, ION, Jacques (dir.), *Cadre de vie, environnement et dynamiques associatives*, PUCA, 2001, 358 p.

- la démocratie ne peut vivre uniquement par la délégation du pouvoir assurée par les élections ;
- la gestion du système politico-administratif par les notables, l'administration et les consultants délibérant en circuit fermé s'effectue hors du contrôle effectif des habitants.

Au cours des années 2000, il semble que cette tentative d'ouverture à la société civile ait des résultats ambivalents. La société civile est convoquée soit comme caution des projets soit comme « poil à gratter », mais dans tous les cas, la conception dominante, qui fait de la puissance publique la seule institution légitime pour définir l'intérêt général, conduit à délégitimer toute approche associative : on la suspecte toujours de défendre un intérêt « particulier ».

Cette ouverture à la société civile se heurte à un certain nombre de tensions (SWYNGEDOUW, 2005) :

SWYNGEDOUW, Erik, "Governance Innovation and the Citizen : the Janus Face of The Governance-beyond-the-State", *Urban Studies*, vol. 42, n°11, octobre 2005, p. 1991-2006.

- une tension entre la volonté de renforcer le fonctionnement démocratique et l'aspect « censitaire » de la participation effective aux nouvelles arènes de débat ;
- une tension entre la nouvelle exigence de rendre compte de l'action publique (*accountability*) et l'absence d'imputabilité des décisions prises dans le cadre de la participation.

Quelques pistes de recherche

Changement d'échelle et changement des pratiques politiques ?

L'intercommunalité transforme la pratique politique puisqu'elle conduit souvent à négocier les politiques publiques dans des arènes plus éloignées du regard citoyen que les conseils municipaux. Une étude comparative de sciences politiques permettrait de repérer les similitudes de relation qui peuvent exister entre les couples communes/intercommunalités et Etat/Union européenne dans la mesure où on peut y observer une semblable logique consensuelle et une même dissociation entre les rôles de représentation et d'élaboration des règles.

Les débats intercommunaux sont encore peu présents sur la place publique. Les élections municipales de 2008 seront les premières consécutives à la banalisation du fait intercommunal. Comment les débats intercommunaux vont-ils se manifester ? Va-t-on vers la fin de l'intercommunalité consensuelle ?

L'ouverture à la société civile : quelle réalité ?

La loi SRU invite à la participation des habitants dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. La loi Voynet invite à la création de conseils de développement pour les pays et les agglomérations. Comment cette ouverture à la société civile se traduit-elle dans la réalité des processus décisionnels ? Contribue-t-elle à un renouvellement des pratiques politiques ou aboutit-elle à un simple élargissement du cercle des notables ?

4 - Les trois lois et les services publics

Les arguments avancés à l'encontre de la fragmentation communale ont toujours été marqués par les mêmes arguments gestionnaires : le regroupement intercommunal permet une économie de personnel, l'économie des moyens financiers ainsi qu'une amélioration des relations entretenues avec les administrations d'Etat. Ces atouts théoriques du gouvernement intégré se sont-ils traduits réellement dans les faits ?

D'autre part, on n'attend pas seulement du changement d'échelle de l'administration l'émergence d'économies d'échelle, on en attend de nouvelles modalités de l'action publique. Pour les sociologues du centre de sociologie des organisations, le changement prend la forme d'une rupture cognitive dans l'ordre ancien : *« pour pouvoir élaborer, maintenir et fixer un modèle de jeu nouveau, ou pour que les acteurs concernés acquièrent les capacités collectives que suppose mais aussi détermine leur adoption du nouveau jeu, il faut rompre non seulement avec des intérêts, des rapports de pouvoir, voire des habitudes, mais aussi des productions affectives et des modèles intellectuels. Or on n'est capable d'apercevoir que les problèmes que l'on sait traiter, et l'on ne sait traiter que les problèmes qui sont traitables dans le cadre des jeux organisés anciens qui sont en accord avec la capacité relationnelle et la capacité intellectuelle développées par et pour ces jeux »* (CROZIER, THOENIG, 1975). Le transfert de certaines compétences depuis les communes vers les structures intercommunales permet-il la création d'un nouveau jeu, permettant d'appréhender de nouvelles questions ?

La naissance administrative des intercommunalités

GUERANGER, David, « L'impensé de la réforme intercommunale, La mise en place administrative des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, 2004, pp. 461-472.

LE SAOUT, Rémi (dir.) *Le transfert de personnels des communes vers les établissements de coopération intercommunale*, Centre nantais de sociologie, Rapport présenté dans le cadre de l'ACI Travail, mars 2003, 117 p.

BACHELET, Franck, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 99, 2005, pp. 119-125.

La question intercommunale relève dans une large mesure d'une pensée de l'action plutôt que d'une pensée de l'administration. Alors qu'elle est à la fois très technique et très prolixes sur les enjeux financiers et fiscaux, la loi Chevènement est en revanche complètement muette sur la question des transferts de personnel. A l'échelle locale, la question des personnels est également intervenue après les questions financières et politiques (GUERANGER, 2004).

Le problème du transfert de personnes depuis les communes vers les structures intercommunales n'a pas eu de grand impact médiatique. Le maintien des statuts au bénéfice des personnels transférés a en effet apaisé les craintes : si les agents changent bien d'employeur, leur appartenance à la fonction publique territoriale n'est pas remise en cause. Le cas est différent pour les agents décentralisés de l'Etat qui changent de fonction publique (récemment les services « routes » des Directions départementales de l'Équipement vers les conseils généraux). Par ailleurs, souvent, les traitements et conditions de travail ont été alignés sur les plus favorables (LE SAOUT, 2003).

Toutefois, pour les agents des petites mairies, le passage à l'intercommunalité a changé les rapports de travail. Comme le note Rémi Le Saout, les personnels des « petites collectivités, plus habitués à des rapports au travail caractérisés par la maîtrise de leur environnement, par l'interconnaissance, par un certain degré de polyvalence, et, c'est encore plus vrai à mesure que l'on descend dans la taille des collectivités, par la proximité avec le pouvoir politique » ont un environnement de travail très différent (LE SAOUT, 2003, p. 6). Aussi, le passage à une structure intercommunale induit-il un changement dans les modes de faire habituels des services.

La création des structures intercommunales a permis la naissance d'une nouvelle élite administrative. Une étude a été menée sur les hauts fonctionnaires intercommunaux, à partir d'un échantillon de 187 réponses venues des agglomérations (BACHELET, 2005). Qui dit nouvelle élite, dit renouvellement : cette population est plus féminisée que celle des hauts fonctionnaires des autres collectivités publiques notamment pour les moins de 35 ans où la parité existe. La présence massive d'acteurs en mobilité ascensionnelle sur une génération distingue par exemple les fonctionnaires métropolitains de leurs collègues régionaux le plus souvent issus de classes supérieures. Ces élites se distinguent par leur formation : une forte présence de diplômés de 2^{ème} et 3^{ème} cycle de l'université induit des différences sensibles dans les spécialisations disciplinaires.

Les deux formations les plus fréquentes chez les fonctionnaires métropolitains sont le droit puis l'urbanisme (formations majoritairement acquises à l'université). Chez les fonctionnaires régionaux, il s'agit de la science politique puis des sciences « dures », qualifications acquises pour l'essentiel dans les IEP et les écoles d'ingénieurs. Signe de l'attachement à cette nouvelle administration, un fort « *patriotisme d'institution* » affecte les fonctionnaires intercommunaux, le plus fort de toutes les collectivités locales.

Les fonctionnaires intercommunaux sont plus prompts à se désigner comme « *managers* » et sont nombreux à avoir transité par le secteur privé. Ils imprègnent la fonction publique de nouvelles méthodes de travail et d'évaluation. Les fonctionnaires intercommunaux sont aussi souvent plus politisés. La faible présence de « cabinets » dans les petites intercommunalités conduit en effet à une politisation des chefs de services.

Les fonctionnaires intercommunaux ne sont pas très friands de participation. Quand on leur propose une liste de onze catégories d'acteurs extérieurs avec lesquels ils entretiennent des rapports professionnels privilégiés, les partenaires les plus fréquemment cités sont toujours les fonctionnaires d'autres collectivités, puis ceux de l'Etat. On en arrive à une situation paradoxale où le partenaire extérieur s'inscrit prioritairement dans un contexte de relations intergouvernementales. Les pratiques de dialogue et de coopération avec la société civile semblent secondaires. Elles permettent de distinguer la pratique communale et métropolitaine. La première est plus citoyenne mais aussi plus clientéliste : les contacts avec les usagers et le monde associatif sont privilégiés. La seconde est plus élitiste : on rencontre plus volontiers les chefs d'entreprises, les consultants et les chercheurs.

Intercommunalité et finances publiques

HERTZOG, Robert, SIAT, Guy, « L'accompagnement financier de la nouvelle intercommunalité », in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 91-106.

ESTEBE, Philippe, TALANDIER, Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, octobre 2005, 114 p.

GUENGANT, Alain, « Performances et risques de la taxe professionnelle unique », in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 79-107.

La grande distinction est celle qui oppose les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à ceux qui reposent sur les contributions des communes membres. Les premiers disposent bien entendu d'une plus grande autonomie. Dans la deuxième catégorie, les contributions communales peuvent être budgétaires - elle sont alors prélevées sur le budget des communes membres - ou fiscalisées. Dans cette hypothèse, elles sont prélevées sur les contribuables par les services des impôts selon les taux d'imposition des différentes communes. L'intégration financière est donc très limitée.

Dans le cas de la fiscalité propre, l'établissement public de coopération intercommunale détient une autonomie fiscale : il vote les taux. L'établissement peut alors recevoir la dotation globale de fonctionnement. Cette fiscalité propre permet, en partie, d'éviter, la compétition fiscale entre les communes et permet d'uniformiser les taux sur le territoire de l'établissement, ce qui signifie que les communes ayant les bases d'imposition les plus élevées contribuent désormais davantage au financement commun.

La mise en place de la taxe professionnelle unique, en limitant la pratique du *dumping* fiscal entre les communes, permet la mise en œuvre de stratégies coordonnées de développement économique. Mais l'effet de péréquation de l'intercommunalité est encore délicat à évaluer et sujet à débat : en raison de la constitution de « clubs » le partage ne se fait souvent ... qu'entre semblables (ESTEBE, TALANDIER 2005).

La mise en œuvre de la taxe professionnelle unique ne conduit pas à une péréquation immédiate entre les communes d'un même EPCI.

La répartition du produit de la taxe professionnelle s'effectue en trois parts selon des règles obligatoires et des critères volontaires (GUENGANT, 2004) :

- *L'attribution de compensation.* L'établissement de coopération est dans l'obligation de restituer aux communes membres le produit de la taxe professionnelle perçue l'année précédant l'instauration de la taxe unique, diminué du solde net des charges et recettes transférées, notamment des restitutions de taxes foncières et de taxes d'habitation aux communes par les groupements antérieurement en fiscalité additionnelle. L'attribution de compensations est figée en euros constants ;
- *La quote-part communautaire.* L'attribution de compensation servie, la

communauté prélève sur le produit résiduel de la taxe professionnelle (et les autres ressources disponibles), les moyens nécessaires pour financer le fonctionnement et le développement des services et des investissements d'intérêt communautaire. L'importance des fonds conservés au niveau intercommunal dépend des compétences transférées et du programme d'équipement projeté ;

- *La dotation de solidarité communautaire.* Les communautés à taxe professionnelle unique d'une part, les autres communautés à fiscalité spécialisée d'autre part, bénéficient de deux régimes de dotation de solidarité communautaire. Dans le premier cas, la création de la dotation de solidarité communautaire est obligatoire, elle est facultative dans le second. Toutefois, dans les deux cas, les critères de partage sont déterminés par le conseil communautaire en tenant compte, notamment, de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. L'adverbe « notamment » signifie que les critères proposés par la loi doivent être appliqués en priorité, toute en laissant la possibilité au conseil communautaire de choisir des critères complémentaires.

CHOMENTOWSKI, Victor,
« Coûts de la ville : l'axe des
collectivités », *Les valeurs de
la ville*, FNAU, Technicités,
2004, p. 24-26.

La péréquation est limitée « *du fait de l'attribution de compensation qui, rappelons-le, consiste à rendre à ceux qui en avaient, les recettes fiscales dont ils disposaient. Il faudra environ quinze à vingt ans pour atténuer les écarts de ressource d'agglomération les plus criants* » (CHOMENTOWSKI, 2004).

MARITON, Hervé, *Rapport
sur l'évolution de la fiscalité
locale*, Assemblée nationale,
5 juillet 2005, 476 p.

Plus globalement, l'effet de l'intercommunalité sur la fiscalité locale est mal connu. Si, en raison de l'intercommunalité, la fiscalité locale augmente – comme le dénonce un rapport parlementaire (MARITON, 2005) –, il est difficile de déterminer la part respective de la hausse structurelle des coûts (hausse des coûts du personnels, doublons avec les communes) et de la création de nouveaux services publics.

Intercommunalité et culture

Pendant longtemps, le développement de l'intercommunalité en matière culturelle est apparu particulièrement délicat dans la mesure où la culture est ce qui se partage le moins pour les élus. Autrement dit, leur identification politique à ce qu'ils font en matière culturelle est trop forte pour être facilement partageable, surtout en pairs et voisins. La loi Chevènement permet-elle un changement de comportement ? Rappelons tout d'abord que dans le texte lui-même la compétence culturelle des agglomérations est minimale : construction, aménagement et entretien des équipements culturels et sportifs. Plus encore que pour les autres compétences, cela laisse des marges d'appréciation très larges aux acteurs territoriaux.

BOINO, Paul, GIDOLET, Nicole, « L'intercommunalité ou l'histoire courte d'une ambition déçue », in Boino, Paul, *Les services publics culturels au risque de la métropolisation, le cas de l'agglomération lyonnaise*, mars 2006, pp. 36-47

Quel est l'intérêt des communautés en matière d'équipements culturels ? La loi Chevènement a entraîné un véritable engouement pour l'intercommunalité culturelle. Une étude de l'association des communautés de France (ADCF) de 2001 indique que 77 % des communautés d'agglomération ont adopté cette compétence, mais avec une grande diversité quant à ce qu'elle recouvre.

NEGRIER, Emmanuel, « L'agglomération change-t-elle la politique ? Une application aux politiques culturelles ? », in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp. 129-143

L'exemple lyonnais montre la difficulté de cet exercice de partage d'une compétence. A Lyon, certains acteurs ont pu proposer que la communauté urbaine prenne en charge les grands équipements et événements culturels, comme l'opéra, la maison de la Danse ou les Biennales, car ils ont de fait une audience supra-communale. Ces institutions culturelles sont toutefois pour la plupart situées dans la ville centre et certains élus de la périphérie ont pu interpréter cette velléité de transfert de compétence comme une tentative de faire payer par tous, la politique municipale de Lyon. D'autres, à l'inverse, comme Villeurbanne où est localisé le TNP, théâtre qu'il fut question de transférer au niveau communautaire, ont pu considérer qu'il s'agissait là d'une tentative de dessaisissement des communes périphériques de leurs équipements culturels les plus prestigieux. « *Montagne qui accouche d'une souris, le long processus, démarré avant même la loi Chevènement devrait permettre la définition d'un intérêt culturel communautaire et par là même d'éclaircir les responsabilités entre communes et communauté, n'a abouti qu'au transfert de quelques événements culturels. Au-delà de son libellé, la compétence « coordination ou soutien financier à des manifestations culturelles de rayonnement d'agglomération » adoptée par la délibération du 12 juillet 2004 ne porte que sur trois manifestations : la Biennale de la Danse, la biennale d'art contemporain et la coordination des Journées du Patrimoine.* (BOINO, p. 46)»

Dans le cas d'Annecy étudié par Emmanuel Négrier, après un moment de flottement qui a vu le maire de la ville centre se montrer très réticent face à tout transfert de «*a*» politique culturelle, le modèle retenu est celui d'un basculement en totalité des compétences et financements comportant un équipement. Demeureront ainsi, à terme, du ressort municipal les seuls financements associatifs. Un tel retournement est certes dû aux avantages financiers qu'entraîne un fort niveau d'intégration fiscale. Mais c'est aussi le seul qui soit, dans la configuration annecienne, à même de préserver le modèle hérité, considéré comme un fleuron de cette ville depuis des décennies (NEGRIER, 2004).

Mais cette évolution - souhaitée à Lyon dans un premier temps, réalisée à Annecy - pose un enjeu de contenu de la politique culturelle qui peut s'énoncer de la façon suivante : cette distinction nouvelle entre, d'une part, les politiques à équipements et les politiques culturelles à destination du monde associatif redouble une fracture problématique entre « culture professionnelle » et « culture amateur », fracture contre laquelle un certain nombre d'actions étaient entreprises à l'échelle de la ville. Avec les transferts à l'agglomération, cette fracture se trouve comme « *institutionnalisée* » : le changement d'échelle a donc des effets directs sur les conditions de traitement de l'un des enjeux majeurs des politiques culturelles.

L'exemple du développement économique

DEMAZIERE, Christophe,
*Politiques locales d'aménagement
et de développement, services et
centralité : analyse de trois
agglomérations françaises (Tours,
Orléans, Nantes)*, Rapport
pour le PUCA, université de
Tours, MSH Villes et
Territoires, juin 2002,
272 p.

La concurrence, dans le domaine du développement économique, que se livraient les collectivités locales pour attirer des entreprises pourvoyeuses de taxe professionnelle, est une des conséquences les plus critiquées de l'émiettement communal : offre pléthorique de zones d'activités, incohérences urbanistiques et sociales, etc. En ce qui concerne l'offre de zones d'activités, entre 350 000 et 600 000 hectares de zones d'activités seraient aujourd'hui disponibles en France (DEMAZIERE, 2002). Dans ce domaine, plus que dans beaucoup d'autres, les partisans du gouvernement intégré plaident pour l'intégration intercommunale.

De plus, l'interventionnisme économique des acteurs publics locaux a pris, depuis les années 1970 et surtout dans le cadre des lois de décentralisation, de plus en plus d'ampleur. On constate, en près de deux décennies, une multiplication par dix du montant financier des interventions de communes, notamment *via* une montée en puissances des aides indirectes. Cette évolution a parfois été interprétée comme un passage d'actions d'urgence, centrées sur l'entreprise elle-même, à des stratégies dont l'horizon temporel est plus long et qui portent plus sur l'environnement des firmes.

L'enjeu est de passer d'une action économique stricte, dont l'efficacité est à relativiser, à des politiques de développement impliquant une transversalité de l'action et de nombreux partenaires. Une politique économique, ce n'est pas seulement aménager des terrains mais construire des logements, aménager des réseaux, mettre en place des services divers, développer des organismes de formation ou contribuer à l'attractivité d'un territoire et à son développement économique. Dans ce contexte, le gouvernement d'agglomération a une responsabilité importante dans la mise en cohérence des actions à mener.

Le développement économique fait partie des compétences obligatoires de tous les types de communautés. La définition du développement économique est très ouverte. Que ce soit « faire du développement » ou « gérer des zones d'activités », ces univers recouvrent une variété de fonctions que l'on peut assez facilement circonscrire. Plusieurs facteurs de « réussite » des communautés d'agglomération émergent. La transformation d'une structure intercommunale préexistante en communauté d'agglomération apparaît un atout indéniable. Deuxièmement, l'environnement institutionnel local apparaît important, dans la mesure où la communauté d'agglomération est confrontée dans la mise en œuvre de sa stratégie

ROUSIER, Nicole,
« Technopole et
intercommunalités,
l'exemple de la Région
Urbaine Grenobloise », in
JAILLET, Marie-Christine,
*La construction politique des
agglomérations*, PUCA, 2006

de développement aux autres acteurs (collectivités territoriales, chambres consulaires ...). Le cas de Tours en est une bonne illustration en raison des vicissitudes de l'intercommunalité : « *notre analyse du jeu d'acteurs intervenant dans le champ d'action du développement économique fait ressortir l'impression du faible rôle de la communauté d'agglomérations par opposition à deux acteurs ancrés dans le jeu d'acteurs et interfaces essentielles entre les entreprises et les collectivités : la Chambre de commerce et d'industrie et l'agence de développement de Touraine (qui dépend du Conseil Général)* ». Dans le cas de Grenoble (développé par ROUSIER, 2004), la présence d'un projet technopolitain a favorisé un consensus intercommunal sur les projets de développement économique.

Le transfert de la compétence « développement économique » aux communautés peut conduire à une dissociation des politiques sociales – du ressort des communes – et des politiques de développement – du ressort de l'intercommunalité. Les intercommunalités auraient la charge du développement métropolitain, du renforcement de l'attractivité de la « ville », tandis que les communes, plus proches des individus, auraient la charge de veiller au sort des personnes laissées aux marges de ce développement métropolitain.

L'exemple d'un service urbain : la collecte des déchets ménagers

LORRAIN, Dominique, « Les pilotes invisibles de l'action publique, le désarroi du politique ? », LASCOUMES, Pierre, et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, pp. 163-197.

LE SAOUT, Rémy, « Intercommunalité et réorganisation des services urbains, la collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 99, décembre 2005.

Le fonctionnement des services urbains est particulièrement marqué par la dépendance envers les choix techniques, juridiques ou organisationnels antérieurement effectués. Le changement d'échelle de l'autorité organisatrice permet-elle de sortir de cette « *path dependence* » (LORRAIN, 2005) ?

Les effets de l'intercommunalité pour la collecte des déchets ménagers sont intéressants car les professionnels de ce secteur présentent de nombreuses caractéristiques qui les prédisposent à résister au changement. Ils constituent des effectifs importants avec un fort taux de syndicalisation et une relative homogénéité sociale des agents. Par ailleurs, les pratiques professionnelles y sont très spécifiques et structurées autour du principe du « *fini parti* ». Ce principe consiste à permettre de quitter le travail une fois la tournée effectuée, ce qui permet d'exercer une activité d'appoint.

Sur le territoire de Nantes-Métropole (LE SAOUT, 2005), la collecte des déchets ménagers est entièrement prise en charge par la communauté urbaine selon un double mode de gestion : les déchets de la ville de Nantes et de deux petites communes sont collectés par des agents intercommunaux ; les autres communes bénéficient d'une entreprise privée Grandjouan/Onyx (groupe Vivendi). La perspective que la collecte puisse être mise en concurrence avec le privé a fortement inquiété les agents. Pour s'assurer de la pérennité du service de collecte, les agents ont manifesté devant l'Hôtel de Ville de Nantes ; ils ont obtenu la garantie d'un maintien en régie.

Le passage à l'intercommunalité n'est toutefois pas sans conséquences. Il a permis un changement d'organisation. L'intercommunalité n'interdit pas qu'un même type de service public soit rendu à la fois par des agents de la fonction publique et des opérateurs privés ; ceci est beaucoup plus difficile dans un espace municipal qu'au sein d'une unique entité administrative. Cette cohabitation relativement originale qui, dans la situation nantaise, relève d'une intégration consensuelle d'anciennes pratiques municipales, offre conjointement aux élus une nouvelle ressource d'autorité. En effet avec l'intercommunalité, ces derniers disposent de moyens, notamment d'informations techniques et financières centralisées, qui leur permettent d'effectuer des comparaisons pour définir l'efficacité des prestations. Ces éléments peuvent alors être mobilisés pour revoir les modes d'intervention

existants qu'il s'agisse de s'interroger sur le maintien d'un service en régie ou bien de faire pression sur les opérateurs privés pour réduire leur coût. Suivant cette perspective, il est possible de considérer que l'intercommunalité permet au pouvoir politique de disposer de marges de manœuvres renouvelées dans les rapports qu'il entretient avec les grands services urbains.

Intercommunalités et transport public

MENERAULT, Philippe,
« Pour des approches
géographiques de
l'intercommunalité : une
application aux transports
urbains », *Annales de
géographie*, n° 579, 1994,
pp. 491-506.

MENERAULT, Philippe,
« Les effets territoriaux d'un
outil de financement des
transports publics : le
versement-transport »,
Transports urbains, n° 78,
janvier-mars 1993, pp. 21-
24

MENERAULT, Philippe,
GALLEZ, Caroline (dir.),
*Recomposition intercommunale et
enjeux des transports publics en
milieu urbain*, Rapport pour
le PREDIT, 2005, 277 p.

OFFNER, Jean-Marc avec
MENERAULT, Philippe et
SACHET, Sophie, « Les
transports urbains : entre
secteurs, réseaux et
territoires », in *Annuaire
2002 des collectivités locales*,
CNRS, 2002, pp. 169-183

L'organisation des transports publics a toujours été marquée par l'inadaptation entre la réalité géographique et la réponse politique : en raison de la réticence des communes à coopérer, l'extension des périmètres de transport public est toujours en retard sur l'évolution de la ville (MENERAULT 1992).

La question des politiques de transport public est un bon prisme pour analyser la mise en place des trois lois : la cohérence des politiques d'urbanisme, de déplacement et de logement est en effet au cœur de la loi SRU. Le champ du transport public est affecté par la mise en œuvre de la loi Chevènement qui introduit des ruptures dans les logiques de développement et d'organisation des transports publics.

Dans les années 1970 et 1980, les périmètres de transport urbain étaient surtout liés aux stratégies permettant l'instauration du Versement transport que le législateur lié à des seuils démographiques (MENERAULT, 1993). Aujourd'hui succède une pluralité de stratégies politiques qui placent les transports publics à l'intérieur d'un projet global. Une logique politique plus globale supplante une logique de réseaux pour l'établissement des périmètres (MENERAULT, GALLEZ, 2005). Aussi, puisque la logique des réseaux n'est plus déterminante dans la fixation des périmètres de transport urbain, conviendrait-il de « *favoriser le fonctionnement de lieux institutionnels originaux réunissant autour d'une même table (suivant l'expression consacrée) des acteurs des réseaux (transporteurs, autorités organisatrices) et des acteurs des territoires (élus locaux, gestionnaires d'équipements ...)* dans la diversité des échelles géographiques concernées » (OFFNER et alii, 2002, p. 183).

Un enjeu pour les transports publics est l'adaptation du réseau à la périurbanisation, c'est-à-dire sa capacité à répondre à une demande hors de l'agglomération. La loi SRU a favorisé l'émergence de syndicats mixtes associant les agglomérations centrales et le département. Le traditionnel antagonisme entre ville-centre et département est accentué par l'intérêt faible des départements pour le transport public, intérêt déclinant à mesure qu'ils se concentrent sur leur compétence routière, récemment renforcée avec le transfert de routes nationales à leur profit (MENERAULT, GALLEZ, 2005).

Intercommunalité et habitat

Une étude a été réalisée par le GRIDAUH sous la direction de Jean-Philippe Brouant sur les politiques d'habitat des intercommunalités. L'étude de 19 communautés permet de dresser un premier état des lieux.

Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?,
Cahiers du GRIDAUH,
n°16, 2006
Série Droit de l'habitat

BROUANT, Jean-Philippe,
« La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, pp. 93-101.

Une méfiance de l'Etat vis-à-vis des communes en matière d'habitat s'est toujours manifestée. D'une certaine manière, l'intercommunalité est appréhendée comme un garde-fou aux pratiques ségrégationnistes des communes. Cela apparaît dès 1982 lors du transfert de la compétence « programmes locaux de l'habitat » (PLH) aux communautés urbaines. La loi du 31 décembre 1982 confie au niveau communautaire la programmation en matière d'habitat, ce qui, pour le député rapporteur de ce texte devait « *faire échec aux politiques de ségrégation sociale, voire raciale, que pratiquent certaines communes* » (rapport de M. Poperen, n° 1148, Assemblée nationale, 1982).

Cette vision est très fortement relayée par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 qui procède à un transfert obligatoire de la compétence habitat au profit des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. A la différence des autres blocs de compétences confiés aux communes, le bloc relatif à l'habitat est teinté par son intitulé même d'une certaine finalité, il s'agit en effet de « *l'équilibre social de l'habitat* », ce qui est censé donner une orientation particulière à la politique communautaire.

Cette qualification est essentielle en ce qu'elle semble assigner aux communautés une légitimité de « *valeur* » à défaut d'une légitimité issue du suffrage universel direct. En bref, il revient à l'échelon intercommunal de faire prévaloir dans le territoire dont il a la charge, un devoir de solidarité que les égoïsmes communaux auraient négligé. Cela étant, la conception affichée par le pouvoir central d'un échelon intercommunal garant de la solidarité n'est pas sans susciter quelques interrogations. En effet, la promotion de l'échelon intercommunal s'opère dans un contexte normatif particulier pour l'habitat : un certain nombre de textes font peser sur les communes des obligations de résultat. L'intercommunalité, tout en étant chargée d'accompagner les communes dans leurs obligations nationales, apparaît parfois comme un moyen d'amoindrir la portée de ces obligations. Par ailleurs, seconde ambiguïté, en sus des difficultés propres à l'intercommunalité, les communautés partent lestées d'un certain nombre de handicaps juridiques notoires dans le domaine de l'habitat.

L'exemple développé par Jean-Philippe Brouant est celui de l'application de l'article 55 de la loi SRU qui fait peser des obligations de résultat en matière de mixité sociale, avec l'objectif de réalisation de 20 % de logements sociaux. Mais l'appartenance ou non à une communauté fait varier les obligations.

En premier lieu, les communes situées dans des agglomérations dont les taux d'évolution entre les deux recensements généraux de la population successifs sont négatifs, sont dispensées des obligations fixées par la loi à condition d'être membre d'un EPCI communautaire et que celui-ci ait adopté un PLH.

En second lieu, l'appartenance à un EPCI permet de remodeler le rythme d'exécution des obligations nationales. Pour les communes soumises à l'article 55 et membres d'une communauté compétente en matière de PLH, c'est ce dernier, qui, sous réserve d'avoir été approuvé avant le 31 décembre 2001, fixe l'objectif de réalisation de logements sociaux sur le territoire de la commune concernée. Le législateur a prévu que le fait d'appartenir à une communauté permet de mutualiser les effets de rattrapage. La commune reste seule redevable de ses obligations et continue notamment, tant qu'elle n'a pas atteint le seuil des 20 % à être soumise au prélèvement financier prévu. Toutefois, ses engagements triennaux peuvent être assouplis par rapport à la situation d'une commune non-membre d'un EPCI.

L'auteur cite l'exemple du PLH intercommunal du Mantois (Yvelines) : ce dernier rappelle que deux communes concernées sont déficitaires. En théorie, lors de la période triennale 2002-2004, elles devaient respectivement construire 13 et 11 logements locatifs sociaux et le PLH fixe comme engagement pour cette période, 10 logements pour l'une et 0 pour l'autre. Dans la communauté urbaine de Lyon, une commune de plus de 5000 habitants avec un taux de logements sociaux de 4,2 % se retrouve grâce au PLH avec des obligations divisées par quatre, soit 12 logements à réaliser pour la période 2002-2004 au lieu de 47 si elle n'avait pas été membre d'un EPCI. Son taux de logements sociaux n'a augmenté que de 0,1 % ...

En troisième lieu, le dispositif de la loi SRU prévoit également, dans le cas d'un EPCI à forme communautaire et disposant d'un PLH approuvé, que le prélèvement annuel opéré sur les communes déficitaires en logements sociaux soit versé directement à l'EPCI. Le prélèvement opéré sur les communes isolées est versé soit à un établissement public foncier soit à un fonds d'aménagement urbain régional. Dans un cadre intercommunal, les communes peuvent donc indirectement retrouver l'argent qu'elles ont versé.

La conclusion de l'étude menée par Jean-Philippe Brouant est claire : « *les quelques informations locales que nous avons pu recueillir ne montrent pas une corrélation forte entre l'appartenance à un EPCI et le respect des obligations législatives. On peut donc s'interroger sur la plus-value de l'intercommunalité par rapport au service public du logement. De par les règles qui président à leur fonctionnement et les méthodes déployées, les intercommunalités sont condamnées à développer des politiques essentiellement consensuelles* (BROUANT, 2005, p. 101)».

Quelques pistes de recherche

L'intercommunalité et les services publics locaux

Des études sont disponibles sur l'évolution de certains services dans le cadre de l'intercommunalité, par exemple ceux des transports ou de l'urbanisme. Mais l'évolution des services publics locaux, - qu'ils soient techniques (eau, assainissement, environnement) administratifs ou sociaux - dans le cadre de l'intercommunalité, est encore mal connue dans toutes ses dimensions, c'est-à-dire à la fois celles :

- de la nature de la prestation ;
- des personnels ;
- du coût.

Les études ont principalement porté sur les grandes structures intercommunales. En effet, elles ont souvent plus d'épaisseur historique et des enjeux locaux très importants. Pour autant, il conviendrait d'analyser les effets de la généralisation de l'intercommunalité rurale ou périurbaine : quels services offre-t-elle ? Selon quels critères ? La mise en place de structures intercommunales dans les zones périurbaines permet-elle de renforcer la présence des services publics de proximité ?

L'intercommunalité et la péréquation financière

La taxe professionnelle unique offre la possibilité d'instaurer une péréquation financière de proximité entre les communes. L'ampleur de la redistribution ne dépend pas uniquement du montant et des critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire. L'effet de redistribution de la TPU dépend aussi de l'impact de la spécialisation fiscale et de l'évolution des charges transférées aux budgets communaux. Peut-on mesurer l'importance de la redistribution imputable à l'intercommunalité ? Crée-t-elle une péréquation « par le bas » en complément de celle qu'opère l'Etat à travers la dotation globale de financement ?

5 - Les trois lois : une analyse par les instruments

L'intérêt pour les technologies matérielles de gouvernement s'est récemment renouvelé à travers la relecture de travaux de Max Weber ou de Michel Foucault³. Pour Michel Foucault, l'étude de la « gouvernamentalité » implique « que l'on place au centre de l'analyse, non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de « gouvernamentalité » qui supposent d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquels elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer⁴ ».

L'attention ainsi accordée aux procédures techniques du pouvoir, que Foucault a placées au centre de l'art de gouverner, paraît fertile pour analyser le mouvement de transformation contemporain des modes d'exercice du pouvoir politique⁵.

Deux instruments dominant : le projet et le contrat. Il convient d'en comprendre la logique et la portée.

³ LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presse de Science Po, 2004, 370 p.

⁴ FOUCAULT, Michel, *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994, « La gouvernamentalité », 1978

⁵ EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoire », *Esprit*, novembre 2005, pp 96 – 111.

Un gouvernement par le projet ?

La notion de projet est présente dans l'ensemble des trois lois : *projet* de pays, *projet* d'agglomération dans la loi Voynet, intercommunalités de *projet* et non de guichet dans la loi Chevènement, *projet* d'aménagement et de développement durable dans la loi Solidarité et renouvellement urbains. Le projet est un des instruments majeurs des politiques publiques. Quel est le sens de la promotion de cet instrument ?

PINSON, Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES, Pierre, et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, pp. 199-233

Comme le montre Gilles Pinson dans son analyse de la notion de projet (PINSON, 2005), à partir des années 1970, la substitution du vocable de « projet » à celui de « plan » renvoie à la nécessité ressentie par un nombre croissant d'acteurs des politiques urbaines de ne plus penser l'action publique urbaine comme une mise en oeuvre d'un savoir technique, mais comme une activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources de ce territoire.

HERNANDEZ, Frédérique, *Le processus de planification des transports urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse d'aménagement de l'espace et d'urbanisme, Institut d'aménagement régional, Université d'Aix-Marseille III, décembre 2003, 351 p.

Par ailleurs, la notion de projet marque un souci de la ville existante : l'instrument du projet urbain apparaît dans le cadre des luttes urbaines et de la contestation des postulats de l'urbanisme fonctionnaliste. Le projet urbain est opposé au plan. Alors que ce dernier véhicule une vision de l'urbanisme comme science des savoirs experts et de la prévision, d'un urbanisme de la table rase peu soucieux de la ville existante, le projet urbain est présenté par ses promoteurs comme une pensée de la ville et une pratique de l'urbanisme qui ménage les lieux et les gens. Tout aménagement nécessite un « *ménagement* » : Frédérique Hernandez (HERNANDEZ, 2003) montre bien comment l'établissement du plan de déplacements urbains de Marseille conduit à trouver une traduction locale à l'impératif législatif de diminution du trafic automobile. La notion de « noyau villageois » qui se réfère à l'histoire urbaine marseillaise est utilisée pour justifier la réduction des vitesses automobiles dans les cœurs de quartiers.

La pratique du projet correspond également à un déplacement de l'objet des politiques urbaines : il ne s'agit plus tant d'une affaire de régulation que de promotion du développement économique, dans un contexte de croissance réduite. L'accent n'est plus mis sur les contraintes juridiques, mais sur la valorisation des atouts, des avantages comparatifs de la ville, sur tout ce qui peut favoriser l'implantation des entreprises et de leurs cadres.

La notion de projet opère par une remise en cause des savoirs experts au profit de

l'apport des habitants : la concertation est donc une des notions cardinales des premières démarches de projet urbain. C'est l'association des habitants, à la conception, à la décision, à la formation d'un consensus qui doit garantir à terme l'appropriation des lieux par ces mêmes usagers. « *Le projet urbain est présenté comme un processus démocratique, concerté, ouvert et indéterminé et est opposé au plan, qui lui, est dénoncé comme le vecteur d'une domination du savoir expert, de la technocratie et du capital* » (PINSON, 2005).

Dès lors que les objectifs deviennent précaires, instables, dépendant d'un état évolutif des ressources, la mobilisation des acteurs des politiques urbaines doit être constante. Les choix collectifs doivent être en permanence révisés, réactualisés. Le projet est moins le résultat de la réflexion de certains experts que de processus d'interaction, d'ajustements mutuels successifs entre acteurs. Le plus important n'est plus de décider en fonction des canons de la raison urbanistique mais de parvenir graduellement à des consensus opératoires. ... « *à la limite, tout se passe comme si la mobilisation et la stabilisation d'un système d'acteurs urbains étaient plus importantes, dans les démarches de projet, que l'action elle-même et son contenu* ». (PINSON, 2005, p. 209).

Si le caractère relativement indéterminé des résultats recherchés n'apparaît plus comme scandaleux aux promoteurs du projet, c'est que les effets latéraux qu'il engendre en tant que processus sont aussi importants sinon plus que ses effets concrets.

Ces bénéfices latéraux peuvent être :

- d'ordre financier. Le simple fait que des acteurs locaux se mobilisent autour d'un projet peut avoir pour conséquence d'intéresser d'autres acteurs et de les amener à s'associer, ou encore d'inciter une institution tierce à soutenir financièrement les porteurs du projet ;
- d'ordre politique. L'appui énergique d'un élu, le soutien d'un groupe influent peuvent donner des garanties au projet,
- d'ordre scientifique. Ce sont l'accumulation et le croisement d'expériences de types divers, l'analyse de nouveaux problèmes, la découverte de nouveaux thèmes d'action au fil des controverses qui jalonnent le processus de projet mais aussi l'accord intellectuel entre les acteurs, la constitution d'un cadre scientifique avec des valeurs et des normes partagées ;
- d'ordre organisationnel. Le projet favorise la constitution et le renforcement de structures d'action à son service, l'apport de compétences

professionnelles mais aussi et surtout la consolidation de réseaux d'acteurs dont les dispositions à coopérer sont entretenues par les imbrications produites

Tout se passe comme si, dans le projet, l'adhésion des acteurs au processus d'action était conditionnée par la mise en retrait de l'autorité politique, comme si une volonté politique ne pouvait s'imposer à des tiers qu'à condition que ces derniers aient au moins l'impression d'avoir participé à l'émergence de cette volonté et non pas de l'avoir subie. Il ne s'agit peut-être pas tant d'une abdication que d'un déplacement du politique. Le politique ne cherche pas d'abord à imposer le contenu de l'action publique mais à procurer l'encadrement institutionnel nécessaire à la régulation des interactions produites par le processus de projet

Une nouvelle grammaire du développement

SEGAS, Sébastien, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, Université Montesquieu, Bordeaux IV, Thèse de science politique, 17 décembre 2004, 495 p. + annexes.

BOLTANSKI, Luc, THEVENOT, Laurent, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 471 p.

Sébastien Segas (SEGAS, 2004) a appliqué sur le corpus de différents manuels consacrés aux pays, la grille de lecture proposée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot dans *De la justification*. Cette grille de lecture fournit un modèle applicable à tout système normatif qui, au nom de la poursuite d'un bien commun, fait peser un certain nombre de contraintes sur la mise en forme d'une action pour qu'elle apparaisse comme légitime. Chacun de ces systèmes, nous disent en substance Laurent Boltanski et Luc Thévenot, repose sur une série de classifications et de catégories qui exposent la structure formelle des relations sociales légitimes : chaque grammaire offre ainsi des répertoires de rôles (« *le répertoire des sujets* »), de dispositifs (le « *répertoire des objets et des dispositifs* ») et *in fine* d'actions et de relations (« *les relations naturelles entre les êtres* »). Ces relations sont hiérarchisées en fonction de leur contribution au bien commun, mesurée à l'aide d'un « principe supérieur commun ». Chaque grammaire identifie donc des « *grands* » et des « *petits* », la légitimité des « *grands* » venant précisément de leur capacité à faire des sacrifices (« *formules d'investissement* ») pour contribuer au bonheur des petits (« *rapport de grandeur* »). Ces grammaires définissent également un modèle idéal de cité (« *la figure harmonieuse de l'ordre naturel* ») ainsi qu'un type de dépérissement de la cité (« *la déchéance de la cité* »). Enfin, l'ensemble de cette structure formelle de relation est légitimé par un principe dont le fondement est en dehors du champ de ce qui est déterminé socialement. En effet, ces grammaires ne se présentent pas comme de simples conventions sociales, que la volonté des hommes pourrait réformer ou abolir, mais comme des principes naturels. Ainsi, chaque grammaire sociale s'appuie sur une définition de l'homme qui met en avant une ou plusieurs capacités « naturelles » : le postulat que constitue le principe supérieur commun est fondé par référence ou par analogie à une nature humaine (« *la dignité des personnes* »).

Dans la grammaire du développement que Sébastien Segas a analysée à partir d'une dizaine d'ouvrages et de guides méthodologiques édités par la DATAR et autres structures d'animation du développement local, le principe supérieur commun qui permet de juger et de comparer les actes et les hommes selon leur contribution au *Bien commun* est l'animation, c'est à dire la capacité à susciter la participation et le débat autour d'un projet transversal sur un territoire (un pays, un quartier, une communauté de communes ...). Ce principe permet en particulier d'établir une hiérarchie ou un ordre entre les personnes : le *grand* se caractérise ici par sa capacité à s'engager dans une démarche de projet où il

implique des partenaires entre lesquels il crée des échanges, le *grand* fait le pont entre des zones de compétences, des intérêts et des valeurs hétérogènes, sur le territoire et en dehors de celui-ci ; il est curieux, ouvert aux autres et au changement, ce qui implique qu'il doit renoncer à toute forme de conviction définitivement ancrée ainsi qu'à l'exercice de l'autorité. *A contrario* est *petit*, dans cette grammaire, celui qui reste passif, refuse le débat ou manque d'ouverture, de tolérance pour les idées et les intérêts des autres. Cependant le *grand* contribue au bien commun et à l'élévation des petits en intégrant les plus petits que lui dans le dialogue partenarial, en les écoutant, en les faisant participer à l'élaboration du projet (« *rapport de grandeur* »). De fait, un homme, un groupe n'existe que dans la mesure où il est associé au partenariat, reconnu comme partenaire.

Dans cette grammaire, les rapports légitimes entre les êtres s'inscrivent dans une logique réticulaire de partenariat : il s'agit d'établir des relations de confiance, de coordonner des compétences, de construire un consensus pour agir ensemble. La grammaire dessine également un répertoire des partenaires engagés dans la réflexion sur le projet, qui inclut à la fois des animateurs professionnels (tels les animateurs de pays), des experts, des élus locaux, ainsi que les personnes-ressources et les forces vives.

A ce répertoire des sujets, s'ajoute un répertoire d'objets et de dispositifs qui encadrent le débat tels les conseils de développement, les conseils de quartier ou encore qui signifient l'engagement réciproque des partenaires tels que les chartes et autres contrats.

Cependant quelle que soit la qualité des dispositifs, le partenariat est toujours menacé, dans cette grammaire par tout ce qui pourrait le rigidifier (le repli sur soi, communautaire ou identitaire, l'entrée dans une logique de gestion plutôt que de projet) empêchant l'intégration de nouvelles informations et de nouveaux partenaires (« *déchéance de la cité* »).

Enfin, la grammaire du développement appuie son universalité ou sa généralité sur une définition de la nature humaine : l'homme y est présenté comme un être naturellement tourné vers l'interaction, la découverte de soi dans le dialogue avec les autres.

BOLTANSKI, Luc,
CHIAPELLO, Eve, *Le nouvel
esprit du capitalisme*, Paris,
Gallimard, 1999, 843 p

Sébastien Segas remarque que la « *grammaire du développement* » se réfère à une nouvelle cité en formation avec sa grammaire spécifique que l'on peut formuler à partir de la lecture de textes de *management* des années 1980 et 1990. Cette cité est analysée dans l'ouvrage *Le nouvel esprit du capitalisme*, de Luc Boltanski et Eve Chiapello. Cette cité baptisée « *cité par projet* » met en valeur l'activité de médiation

mise en œuvre dans la formation, l'entretien et le développement des réseaux, en lui donnant une valeur propre, indépendante des finalités poursuivies ou des qualités des individus ou des choses entre lesquelles la médiation s'effectue.

La valeur de référence (le *principe supérieur commun*) qui permet de mesurer la grandeur des personnes et des choses est l'activité, qui ne se confond pas avec le travail salarié. En fait « *l'activité vise à générer des projets ou à s'intégrer à des projets initiés par d'autres. Mais le projet n'ayant pas d'existence en dehors de la rencontre (puisque n'étant pas inscrit une fois pour toutes dans une institution ou dans un environnement, il se présente en action à faire, et non sous la forme de ce qui serait déjà là), l'activité par excellence consiste à s'insérer dans des réseaux et à les explorer pour rompre son isolement et avoir des chances de rencontre des personnes ou de frayer avec des choses dont le rapprochement est susceptible d'engendrer un projet* (BOLTANSKI, CHIAPELLO, 1999., p. 166) »

Le grand dans la logique de la cité n'est pas seulement celui qui excelle à mettre en valeur les ressources spécifiques attachées à un monde, mais aussi celui qui met les puissances dévoilées dans l'épreuve au service du bien commun. C'est dire que, dans la cité par projets, le *grand* n'est pas seulement celui qui sait s'engager, mais aussi celui qui est capable d'inciter les autres à s'engager et à participer au projet, de rendre désirable le fait de le suivre (BOLTANSKI, CHIAPELLO, 1999., p. 172) .

L'accès à l'état de grand (*formule d'investissement*) implique le renoncement au pouvoir sur les autres que peuvent donner une position dans une hiérarchie ou un statut. En effet, le grand ne dirige pas les autres. Il les écoute et s'adapte à eux.

Le *petit* est celui qui ne sait pas s'adapter. Cependant nul n'est condamné *a priori* à la bassesse. Tous les êtres sont animés par le désir, inscrit dans la nature humaine, de se lier, de s'associer à d'autres. Les *sujets* de cette cité ne sont estimés ainsi que dans leur capacité à se lier aux autres pour enrichir le projet. Les objets privilégiés (*répertoire des objets*) dans cette cité sont avant des instruments de connexion. Si la cité du projet a été formée pour décrire l'émergence depuis une quinzaine d'années d'une nouvelle forme de légitimation du capitalisme, Boltanski et Chiapello insistent sur sa plasticité et son extension à de nombreux domaines de la vie sociale. « *Tout peut accéder à la dignité du projet y compris les entreprises hostiles au capitalisme* (BOLTANSKI, CHIAPELLO, 1999, p. 167) ». Ainsi la grammaire du développement territorial s'inscrit dans la grammaire plus générale du projet, ce qui assure à l'action publique de développement une résonance cognitive dans de larges pans de la société.

La politique contractuelle : une action publique plus cohérente ?

BOUTET, Annabelle, sous la direction de FOUCHIER, Vincent, *La contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, DATAR, en collaboration avec le CDU –DGUHC, septembre 2003, 117 p

La procédure contractuelle est un des outils majeurs pour articuler les politiques nationales et les politiques des collectivités locales. Avec le niveau local, l'Etat propose des contrats dès la décennie 1970, en parallèle à ses objectifs d'aménagement du territoire. Mais c'est à partir des années 1980 et de la décentralisation que la procédure contractuelle prend son véritable essor, notamment autour des contrats de plan Etat-Région (BOUTET, 2003). Des contrats particuliers sont réalisés (les contrats de ville pour les quartiers difficile) puis, avec la loi Voynet, est créé un « *volet territorial des contrats de plan Etat-Région* » avec les contrats de pays et les contrats d'agglomération.

Le développement de la procédure contractuelle s'explique notamment par l'enchevêtrement des compétences entre les collectivités publiques, appelle au minimum une articulation entre les politiques poursuivies *via* la contractualisation.

Pour chacun des partenaires, le contrat a une ambition différente.

BROUANT, Jean-Philippe, « La contractualisation entre personnes publiques. L'exemple du contrat d'agglomération », *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine, Actes de séminaire*, PUCA, pp. 13-19.

Pour l'Etat, la formule contractuelle permet d'encadrer les actions locales. Mais l'Etat a une posture particulière parce qu'il est également contrôleur de la légalité. Aussi, les analyses sur la place de l'Etat dans le cadre de la contractualisation sont très diverses. Pour Brouant (BROUANT, 2000), le contrat est le symbole de la disparition de l'Etat, le vecteur de toutes les pressions, de tous les affrontements, bref d'une renaissance des féodalités. L'Etat néglige alors sa parole, à savoir la loi : l'adaptation des normes aux territoires que permet le contrat, conduit l'Etat à abandonner l'exigence du respect de la norme, ce qui est une démission essentielle. Pour Jean-Marie Pontier au contraire, la généralisation du contrat est un des moyens pour l'Etat de conserver son rôle puisque lorsque « *le législateur supprime la tutelle administrative (qui est surtout de l'ordre du symbolique), la tutelle financière (bien réelle, elle) et réduit la tutelle technique (d'autant plus efficace qu'elle n'était prévue par aucun texte de loi), l'autorité administrative centrale est bien obligée de trouver un autre moyen que les circulaires et instructions qui constituaient de véritables Fourches Caudines sous lesquelles, bon gré, mal gré, étaient obligées de passer les autorités locales. Le contrat, ou les relations de type contractuel, sont un substitut possible à la perte du pouvoir de tutelle ... la répartition des compétences entre les différentes collectivités, parce qu'elle est condamnée à demeurer complexe et qu'elle est marquée par l'enchevêtrement, appelle inéluctablement des accords* » (PONTIER, 1993).

PONTIER, Jean-Marie, « Contractualisation et planification », *Revue du droit public et de la science politique*, juin 1993, n° 3, pp. 641-694

Dans la négociation des contrats d'agglomération et de pays, le Conseil Régional

BOUTET, Annabelle,
*L'aménagement régional par les
conseils régionaux : étude des
contrats d'agglomération en
régions Centre et Bourgogne*,
Thèse de doctorat en
aménagement, Université
de Tours, 2003, 584 p.

BEHAR, Daniel, ESTEBE,
Philippe, « Contrats
d'agglomération : un trésor
est caché dedans »,
Intercommunalités, n° 88,
2005, p. 5

RICHER, Laurent, « La
contractualisation comme
technique de gestion des
affaires publiques », *AJDA*,
n° 19, 2003, p. 973-975.

a souvent un rôle réduit. Pour Annabelle Boutet « *le manque d'autorité, l'instabilité politique et les champs de compétence restreints empêchent le Conseil Régional de s'affirmer vis-à-vis de ses interlocuteurs. Son absence de légitimité à agir restreint ses ambitions* » (BOUTET, 2003, p. 336).

La passation d'un contrat fait d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération non seulement une instance de résolution des problèmes techniques, mais également une institution capable d'énoncer une stratégie territoriale. A travers la réalisation des contrats d'agglomération, les communautés d'agglomération et urbaines ne sont pas un opérateur comme les autres, mais acquièrent une double fonction de représentation globale du territoire et d'ensemblier d'agglomération. Cela se marque notamment par le fait que le contrat peut contenir des maîtrises d'ouvrage non communautaires (des maîtrises d'ouvrage communales ou assumées par d'autres établissements publics – organismes de logement social, chambres consulaires etc.). Les communautés urbaines et les communautés d'agglomérations obtiennent de fait, à la fois par les communes qu'elles réunissent et par leurs partenaires (Etat, Région, conseil général) une forme non pas de compétence au sens juridique du terme, mais de responsabilité territoriale généralisée (BEHAR, ESTEBE, 2005).

Mais, Laurent Richer voit des motifs de désillusion nés de la pratique des contrats :

- la fréquence des violations par l'Etat des accords qu'il conclut peut donner l'impression que le contrat dispense des espérances sans apporter de garanties ;
- la propagande constante autour de la préférence pour le contrat suscite la méfiance : n'y aurait-il pas démagogie et vaine agitation pour créer l'illusion de la démocrate administrative ?
- enfin, la multiplication des contrats crée la confusion.

Quelques pistes de recherche

Instruments de l'action publique et travail dans les collectivités locales

Les nouveaux instruments des politiques publiques (projet, contrat) ont également été pensés comme des leviers pour introduire de nouvelles méthodes de gestion au sein des collectivités. Comment ces méthodes, inspirées de celles qui sont en vogue dans le monde de l'entreprise (*management par projet*) sont-elles utilisées au sein des collectivités territoriales ?

Les outils de mise en cohérence des politiques publiques se multiplient. N'assiste-t-on pas à une « *concurrence des coordinations* » entre les multiples porteurs de projets transversaux ?

Analyse par les instruments et rôle des acteurs

L'analyse par les techniques de gouvernement permet de renouveler l'approche du jeu des acteurs. Comment la place des différents acteurs, notamment de l'Etat se reconfigure-t-elle ? Assiste-t-on à un retrait de l'Etat face aux territoires ou au contraire à une transformation de l'Etat qui vise à agir à distance pour orienter les actions des collectivités locales ?

Conclusion : vers un nouveau système territorial ?

Au terme de cette étude de la bibliographie, nous souhaiterions exposer une hypothèse : l'intercommunalité induit une transformation en profondeur du système territorial français en créant une nouvelle scène de régulation entre les injonctions du centre et les attentes locales. Dans un article désormais célèbre, Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig ont exposé les caractéristiques du système territorial français et montré comment une régulation croisée permettait aux notables et à l'administration locale de faire valoir leur point de vue auprès du centre. Dans ce fonctionnement territorial, Pierre Grémion remarque qu' « *entre les bureaucraties d'Etat et la population s'interpose une couche de représentation qui remplit une fonction décisive dans l'équilibre du système politico-administratif : les notables. Ce sont eux qui disposent de la représentativité légitime auprès de l'Administration, une représentativité constamment légitimée par cette dernière dans la mesure où elle ne peut se passer des ressources sociales qu'elles monopolisent pour la mise en œuvre de ses politiques...* » (GREMION, 2005, p. 54) ». Le cumul des mandats a ici une importance stratégique : il conditionne les possibilités de négociation dans les différents étages de l'administration d'Etat. Avec le cumul des mandats, représentation légitime et capacité d'assouplissement de la règle étatique vont de pair et se renforcent mutuellement.

Ce duo « *notables - Etat déconcentré* », dont les figures archétypales sont le maire et l'ingénieur subdivisionnaire des Ponts et Chaussées, a été mis à mal par la première décentralisation (première décentralisation, qui, rappelons-le, n'était pas fortement souhaitée par les notables). En effet, elle a considérablement renforcé le pouvoir des notables mais fortement amoindri celui des représentants de l'Etat. Le duo est devenu trop déséquilibré pour continuer à fonctionner.

Notre hypothèse est que les intercommunalités rassemblent en une seule instance les fonctions autrefois dévolues aux bureaucrates et aux notables : mise en œuvre des injonctions du centre mais prise en compte des réalités du terrain.

En effet, les intercommunalités ont deux rôles majeurs. Tout d'abord, elles ont la charge de fournir des services publics à un coût moindre grâce à des économies d'échelle : c'est le rôle premier qui s'est manifesté avec les Syndicats à Vocation Unique et Syndicats à Vocations Multiples puis les intercommunalités de gestion. Cette forme ancienne d'intercommunalité s'est renforcée avec la loi Chevènement mais il ne s'agit pas d'une innovation majeure (même si, nous l'avons vu, ce rôle n'était pas négligeable). Leur deuxième rôle, et c'est la grande innovation des lois Administration Territoriale de la République de 1992, puis Chevènement de 1999, est celui de devoir formuler un « *projet* » pour le territoire. Le législateur confère aux intercommunalités un

grand nombre d'outils de définition de politiques publiques. Dans le domaine du logement, l'intercommunalité doit définir des projets pour se prémunir d'un éventuel « égoïsme communal ». Dans le domaine des transports, le législateur charge les intercommunalités d'élaborer des plans de déplacements urbains puisque l'échelle communale est manifestement inadaptée. Enfin, la loi SRU fait du schéma de cohérence territoriale, un outil nécessairement intercommunal et souvent intercommunautaire pour planifier l'aménagement à l'échelle des aires urbaines.

Pourquoi avoir confié à ces structures intercommunales ce rôle de « *producteur* » de projets ? Il s'agit de faire émerger des projets à des échelles plus adaptées que celle des périmètres communaux. C'est évidemment le cas pour les transports comme pour l'urbanisme. Mais plus fondamentalement, on peut supposer qu'il s'agit d'une réaction face aux limites de la première décentralisation des années 1982-1983. Les transferts de compétence organisés par l'acte I de la décentralisation ont engendré de graves dysfonctionnements : concurrences territoriales pour le développement économique, exacerbation des politiques ségrégatives en matière d'habitat, coût élevé des services etc. Face à cette situation et en raison de l'émergence de problématiques qui « *en toute bonne logique* » auraient dû « *conduire à un renforcement du rôle de l'Etat* » (BEAUCIRE, 2002, p. 89), un retour de l'Etat a été tenté à de multiples reprises pour imposer une logique de long terme : retour de l'Etat dans l'aménagement du territoire avec les directives territoriales d'aménagement de la loi Pasqua de 1995, circulaires, notes et injonctions diverses aux préfets pour les transports, l'habitat etc.. Mais l'Etat déconcentré a des difficultés à imposer ses vues si ce n'est par une coproduction des projets avec les acteurs locaux (REIGNER 2002, CERTU, 2001) au cours de laquelle l'Etat a du mal à défendre son projet pour le territoire (BEHAR, ESTEBE, 1999).

Dans ces conditions, il a fallu recréer une instance capable de définir le long terme pour la gestion des territoires. Tout le monde semble avoir partagé le souci de rendre le territoire gouvernable, de hisser le pays institutionnel à hauteur géographique et politique du « pays réel », en tenant compte de la nouvelle donne territoriale : le rural se distingue de moins en moins de l'urbain et celui-ci a débordé des frontières de la ville. Les intercommunalités se sont donc vu conférer les pouvoirs de transmetteur et amortisseur des injonctions du pouvoir central qui étaient dévolus au duo formé par l'administration déconcentrée de l'Etat et les notables dans le cadre du « *jacobinisme apprivoisé* » décrit par Pierre Grémion avant l'acte I de la décentralisation.

Pour jouer ce rôle, les intercommunalités disposent d'un outil, la démarche de projet ; d'une entrée directe auprès des administrations centrales grâce aux cumuls des mandats et d'un rapport immédiat au niveau communal grâce au système d'élection au second degré ; enfin, elles disposent d'une structure administrative et technique adéquate.

Les intercommunalités sont chargées de mettre en œuvre tout un ensemble de procédures dont l'objectif n'est pas défini *a priori* mais qui obéissent elles-mêmes à un certain nombre de principes voulus par le législateur : le développement durable, la mixité sociale, la priorité aux transports en commun etc. Ces multiples projets à mettre en œuvre par les intercommunalités ne reposent pas sur des projets établis par entre élus, fonctionnaires et experts comme au temps des schémas directeurs par exemple. Leur mise en œuvre est considérée « *comme une activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources de ce territoire pour une mobilisation large d'acteurs* (PINSON, 2005) ». Aussi, la démarche de projet suppose-t-elle la négociation de principes suffisamment imprécis pour pouvoir être adaptés aux configurations locales

Institutionnellement, le cumul des mandats ainsi que l'existence de nombreuses associations d'élus (notamment l'Assemblée des Communautés de France) offre aux élus intercommunaux de puissants relais auprès du législateur et des administrations centrales pour orienter les politiques nationales. De plus, les instances intercommunales sont le lieu idéal pour les débats relatifs à la transcription des injonctions nationales à l'échelle locale : l'intercommunalité n'est pas trop près du terrain pour rentrer dans un marchandage interpersonnel, l'intercommunalité n'est pas trop loin du terrain pour en oublier les particularités, les habitudes et les usages. Pour ce contact avec le « terrain », l'élection au second degré assure que tous les élus intercommunaux sont également des élus communaux.

Pour mener leur politique, les structures intercommunales peuvent s'appuyer sur un vivier de cadres dont les compétences et les méthodes de travail bousculent parfois les structures communales. Ces cadres partagent souvent un certain nombre des valeurs promues par les textes législatifs : ce sont les nouveaux fonctionnaires modernisateurs, plus souvent politisés, plus souvent issus des formations généralistes de l'université (droit et urbanisme) que des grandes écoles ou des IEP. Ces nouveaux cadres « généralistes » sont le pivot du nouveau système territorial, comme l'ingénieur des Ponts et Chaussées était un élément essentiel du système de la régulation croisée.

Les intercommunalités ont un rôle d'énonciation des politiques publiques territoriales. Aussi, pour le législateur, la création de ces structures supra-communales permet-elle à l'Etat de gouverner à distance pour imposer aux communes un certain nombre d'orientations qu'il ne saurait imposer directement par ses services centraux ou déconcentrés. La création des intercommunalités participe à une reconfiguration de l'Etat, au travers de laquelle il ne cherche plus à agir directement sur le territoire mais à coordonner et à orienter les stratégies librement consenties par les acteurs locaux (EPSTEIN, 2005).

Ce système marque un décentrement majeur par rapport au système décrit par Thoenig et Crozier dans leur article de 1975 : d'un système territorial basé sur le rural, on passe à un système où ce sont les villes (communautés d'agglomération, communauté urbaine) qui dominent. Aussi, dans sa dynamique, ce nouveau système territorial est-il menacé :

- par son incapacité à porter des projets autres que consensuels. Une des solutions serait certes l'élection au suffrage universel direct des communautés pour leur conférer un fonctionnement conforme à la règle majoritaire. Mais le risque serait de voir disparaître ce lien privilégié avec les maires se distendre. La difficulté du système est que la régulation ne peut se faire que dans les coulisses mais que, dans les coulisses, aucune instance n'est suffisamment puissante pour faire valoir son point de vue ;
- par son fonctionnement centré sur les grandes agglomérations, puisque les petites communautés de communes rurales ou périurbaines sont dans l'incapacité de jouer leur rôle de régulation. L'ingénierie communautaire est peu développée. De plus, le législateur confère moins de compétences « politiques » aux communautés de communes qu'aux autres types de communautés. Le système territorial hérité, comprenant un dialogue avec les services déconcentrés de l'Etat et le recours au Conseil général, se trouve donc toujours vivace pour ces territoires et pourrait expliquer, en grande partie, l'inertie institutionnelle (FRIEDBERG, 2003).

En France, comme dans la plupart des pays européens, la décentralisation a fait descendre le niveau des décisions au plus près des réalités : les acteurs locaux sont invités à s'entendre pour agir. L'Etat se contente de définir les règles du jeu et d'orienter l'action sans la déterminer par avance afin de « responsabiliser » les acteurs locaux. La relance de l'intercommunalité permet à l'Etat d'agir à distance : les structures intercommunales sont des institutions adaptées pour débattre des incitations étatiques et élaborer des projets locaux selon des systèmes d'avantages, de financements ou de privation élaborés par l'Etat.

Bibliographie générale

ABELES, Marc, « Du bon usage du localisme en France », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 58-66.

ACADIE, *Evaluation des contrats d'agglomération*, Rapport pour la DIACT, avril 2006.

BACHELET, Franck, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 99, 2005, pp. 119-125.

BAFFERT, Philippe, PHEMOLANT, Brigitte, « Une nouvelle approche des questions de densité urbaine », *BJDU*, 6/2000, pp. 374-377.

BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel (éd.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Logiques politiques, 2001, 310 p.

BARBE, Catherine, « La genèse de la loi SRU », in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Dalloz, volume n° 5, 2001, pp. 25-36

BEAUCIRE, Francis, « Quand trois lois de décentralisation conduisent, en bonne logique, au renforcement du rôle de l'Etat » in CERTU, CODIRDU, *Lois Voynet, Chevènement, SRU*, 2002, pp.89-98.

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « L'Etat peut-il encore avoir un projet pour le territoire ? », *Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999, pp. 80-91.

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « Contrats d'agglomération : un trésor est caché dedans », *Intercommunalités*, n° 88, 2005, p. 5

BENCHENDIK, François, « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA*, n° 21, décembre 2002, pp. 1327-1331.

BENOIT, Cécile, *Le SCOT, schéma de cohérence territoriale : du schéma directeur au SCOT, périmètre, élaboration et gestion*, Editions du Moniteur, 2002, 204 p.

BERSANI, Catherine, « Les DTA ou le retour de l'Etat gendarme » *Etudes foncières*, n° 83, été 1999, pp. 8-15.

BOINO, Paul, « Les chemins sinueux d'une gouvernance métropolitaine », in JAILLET, Marie-Christine, *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2006.

BOINO, Paul, *Les services publics culturels au risque de la métropolisation, le cas de l'agglomération lyonnaise*, Rapport pour le PUCA, mars 2006.

BORRAZ, Olivier, JOHN, Peter, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 28, Mars 2004, pp. 107-120.

BOUTET, Annabelle, *L'aménagement régional par les conseils régionaux : étude des contrats d'agglomération en régions Centre et Bourgogne*, Thèse de doctorat en aménagement, Université de Tours, 2003, 584 p.

BOUTET, Annabelle, sous la direction de FOUCHIER, Vincent, *La contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, DATAR, en collaboration avec le CDU - DGUHC, septembre 2003, 117 p.

BRENNER, Neil, "Globalisation as reterritorialisation. The re-scaling of Urban Governance in European Union", *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, 1999, pp. 431-451.

BRISSON, Jean-François, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *AJDA*, 24 mars 2003, p. 529-539.

BROUANT, Jean-Philippe, « La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, p. 93-101.

BROUANT, Jean-Philippe, JACQUOT, Henri, JEGOUZO, Yves, *Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999 : renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ?*, Cahiers du GRIDAUH, Série Aménagement du territoire, n° 7, 2002, 157 p.

BROUANT, Jean-Philippe, LE BRETON, Jean-Pierre (dir.), *Trente ans d'intercommunalités dans les villes nouvelles, enquête sur la législation et les pratiques*, Cahiers du Gridauh, n° 13, 2005, 128 p.

CAMAGNO, Roberti, GIBELLI, Maria Cristina, *Développement urbain durable : quatre métropoles européennes à l'épreuve*, Paris, L'Aube, La Tour d'Aigues, 1997, 174 p.

CANTAL-DUPART, Michel, *La question de l'urbanisme ou la ville de droit, Rapport sur l'état de l'urbanisme en France en 2001*, Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement, Secrétariat d'État au logement, 2002, 132 p.

CERTU, CODIRDU, *Lois Voynet, Chevènement, SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, 2002, 203 p.

CERTU, *La forme des villes, caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*, Lavoisier Industrie, Lyon, CERTU, 2000, 178 p.

CERTU, *Vers un nouveau positionnement de l'Etat local ? L'exemple des DTA, diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs*, 2001, Lyon, 95 p.

CHARMES, Eric, *Les tissus périurbains français face à la menace des « gated communities »*, Rapport pour le PUCA, juin 2003, 224 p.

CHAUVIN, Francis, « Les préfets face à l'acte II de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 103-109.

COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, 369 p.

CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes, le cas du système de décision politico-administratif en France », *Revue française de sociologie*, Vol. XVI, 1975, pp. 3-32.

DEGOFFE, Michel, « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *AJDA*, n° 3/2005, pp. 133-139

DEGOFFE, Michel, « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », *AJDA*, 1999, n° 11/1999, pp. 911-919.

DEMAYE, Patricia, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, Thèse pour le doctorat de droit public, Université de Picardie, 2000, 677 p.

DEMAZIERE, Christophe, *Politiques locales d'aménagement et de développement, services et centralité : analyse de trois agglomérations françaises (Tours, Orléans, Nantes)*, Rapport pour le PUCA, université de Tours, MSH Villes et Territoires, juin 2002, 272 p.

DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine, 1943-1997*, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.

DESJARDINS, Xavier, « Produire une ville compacte ? L'exemple de l'aire urbaine caennaise », in JAILLET, Marie-Christine (dir.), *La construction politique des agglomérations*, Editions du PUCA, 2006.

DESJARDINS, Xavier, « Gouverner la ville diffuse », *Actes du colloque des 3 et 4 février 2006 sur les intercommunalités de Rennes*, à paraître.

DONZELOT, Jacques, ESTEBE, Philippe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit, 1994, 238 p.

DONZELOT, Jacques, MEVEL, Catherine et WYVEKENS, Anne, *Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Le Seuil, La couleur des idées, 2003, 362 p.

DRIANT, Jean-claude, « La loi du 13 août 2004. La géographie complexe de la délégation des aides à la pierre », *Etudes foncières*, n° 111, septembre octobre 2004, pp. 16-20.

- DUPUY, Gabriel, « Cities and Automobile Dependence revisité : les contrariétés de la densité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 2002, pp. 141-156.
- EPSTEIN, Renaud, KIRSZBAUM, Thomas, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », in *La compétitivité de la France, Regards sur l'actualité*, n° 292, La Documentation française, juin juillet 2003, pp. 63-73.
- EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoire », *Esprit*, novembre 2005, pp 96 - 111.
- ESTEBE, Philippe, KIRSZBAUM, Thomas, « L'intercommunalité, entre optimum territorial et pouvoir local, lecture de la littérature récente », in DGUHC, *Synthèse sur la connaissance des territoires urbains*, 1999, pp. 121-168.
- ESTEBE, Philippe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville, 1982-1999*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2004, 264 p.
- ESTEBE, Philippe, « Le périurbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », *Pouvoirs Locaux, Les Cahiers de la décentralisation*, n° 56, mars-avril 2003, pp. 30-34.
- ESTEBE, Philippe, TALANDIER, Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, octobre 2005, 114 p.
- FIALAIRE, Jacques, « La loi organique relative à l'expérimentation des collectivités locales : entre classicisme juridique et nouveau droit managérial », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 47-52.
- FISCHEL, William, A., "An Economic History of Zoning and an Cure for its Exclusionary Effects", *Urban Studies*, vol. 41, n° 2, pp. 317-340, février 2004
- FORTIER, Mélanie, *Territoire et convention, la construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003)*, Thèse de géographie, sous la direction de Michel LUSSAULT, 2003, 401 p.
- FOUCHIER, Vincent, *Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays*, 2001 Plus, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1999, 59 p.
- FRIEDBERG, Ehrard, « Le carcan de l'inertie institutionnelle », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 44-46.
- GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1999, 233 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, NOVARINA, Gilles, (dir.), *Politiques publiques et négociation, multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, CNRS, Coll. Pir Villes, 1997, 174 p.

GEINDRE, François (dir.), *Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique*, rapport du groupe *Villes*, présidé par François GEINDRE, préparation du XIème plan, La Documentation française, 1993, 238 p.

GEPPERT, Anne, « L'aménagement du territoire dans l'acte II, clarifier les rôles et les financements », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 83-87.

GILBERT, Guy, « Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence », in Marcou, Gérard, De Bruycker, Philippe (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 83-89.

GOHIN, Olivier, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *AJDA*, n°11/2003, 24 mars 2003, pp. 522-528.

GOZE, Maurice, « La loi SRU, composante de la réforme territoriale », in *Les débats sur la ville*, n° 4, Bordeaux, Editions Confluence / Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, 2002, pp. 15-38.

GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976, 477 p.

GREMION, Pierre, *Modernisation et progressisme, La fin d'une époque, 1968-1981*, recueil d'articles, Editions Esprit, 2005, 260 p.

GROUD, Hervé, « L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement », *AJDA*, n° 12, 20 décembre 2000, pp. 967-976.

GUERANGER, David, « L'impensé de la réforme intercommunale : la mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, 2004, pp. 461-472.

GUERANGUER, David, « Loi Chevènement et leadership politique d'agglomération : le cas chambérien », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 100, octobre-décembre 2001, pp. 10-16.

GUERANGUER, David, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité, l'exemple de la loi ATR », *Politiques et management public*, volume 18, n° 3, septembre 2000, pp. 121-134.

GUICHARD, Olivier, *Vivre ensemble*, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, La Documentation française, 1976, 431 p.

- GUIGOU, Jean-Louis *et alii*, *L'aménagement du territoire*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2001, 253 p.
- GUIHEUX, Gilles, « La loi organique relative au référendum local : une avancée en trompe-l'œil », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 58-60.
- HELLUIN, Jean-Jacques, « Les effets de la règle des 15 kilomètres sur la maîtrise de l'étalement urbain », *Etudes foncières*, n° 120, mars-avril 2006, pp. 27-31.
- HERNANDEZ, Frédérique, *Le processus de planification des transports urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse d'aménagement de l'espace et d'urbanisme, Institut d'aménagement régional, Université d'Aix-Marseille III, décembre 2003, 351 p.
- HERTZOG, Robert, SIAT, Guy, « L'accompagnement financier de la nouvelle intercommunalité », in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 91-106.
- HOCRETEIRE, Patrick, « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Droit administratif*, Editions du Juris-Classeur, février 2001, pp. 4 - 6.
- JACQUOT, Henry, LEBRETON, Jean-Pierre « La refonte de la planification territoriale », *AJDA*, 2001, n°1, pp. 27-40.
- JEGOUZO, Yves, « La loi Solidarité et renouvellement urbains : présentation générale », *AJDA*, 2001, n° 1, pp. 9-17.
- JEGOUZO, Yves, « Les dispositions relatives à l'urbanisme de la loi du 2 juillet 2003 », *AJDA*, 2003, n° 30/2003, pp. 1607-1614.
- KAUFMANN, Vincent, JEMELIN, Christophe, « Articulation transports et urbanisme : quelles marges de manœuvre ? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 176, juin 2003, pp. 329-339.
- LE GALES, Patrick, *Le retour des villes européennes*, Presses de Science Po, 2003, 454 p.
- LE GALES, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, 46-1, pp. 57-95.
- LE LIDEC, Patrick, « Le processus de mise à l'agenda de l'acte II », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 30-36
- LE SAOUT, Rémi, « L'intercommunalité : un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, juin 2000, pp. 439-461.

LE SAOUT, Rémi, *Le transfert de personnels des communes vers les établissements de coopération intercommunale*, Centre nantais de sociologie, Rapport présenté dans le cadre de l'ACI Travail, mars 2003, 117 p.

LE SAOUT, Rémi, « Intercommunalité et démocratie », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 67-73.

LE SAOUT, Rémi, MADORE, François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 224 p.

LE SAOUT, Rémy, « Intercommunalité et réorganisation des services urbains, la collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 99, décembre 2005.

LERIQUE, Florence, « Mixité sociale du logement, un pouvoir de sanction du préfet, controversé, censuré, puis discrètement rétabli », *Etudes Foncières*, n° 98, juillet et août 2002, pp. 17-21.

LEVY, Jacques, « Gouverner la ville », in *Le Tournant Géographique*, Belin, 1999, pp. 251-268.

LEVY, Jacques, « Où est la ville dans l'espace des réformes ? », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 74-76.

LORRAIN, Dominique, « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre 1998, pp. 85-92.

MANGIN, David, *Infrastructures et formes de la ville contemporaines*, La ville franchisée, Paris, Ed. la Villette, Lyon, Certu, 2004, 398 p.

MARCOU, Gérard, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 9 -87.

MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe, *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, 659 p.

MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1997, 428 p.

MARCOU, Gérard, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 9 -87.

- MASSOT, Marie-Hélène, ORFEUIL, Jean-Pierre, « La mobilité, une alternative à la densification des centres », *Annales de la recherche urbaine*, 1995, pp. 23-31.
- MAURIN, Eric, *Le ghetto français : enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, La République des idées, Paris, 2004, 96 p.
- MENERAULT, Philippe, « Pour des approches géographiques de l'intercommunalité : une application aux transports urbains », *Annales de géographie*, n° 579, 1994, pp. 491-506.
- MENERAULT, Philippe, « Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement-transport », *Transports urbains*, n° 78, janvier-mars 1993, pp. 21-24
- MENERAULT, Philippe, GALLEZ, Caroline (dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport pour le PREDIT, 2005, 277 p.
- MENERAULT, Philippe, GALLEZ, Caroline (dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport pour le PREDIT, 2005, 277 p.
- MESNARD, André-Hubert, « Aménagement du territoire et planification urbaine – quelle cohérence ? », *Etudes foncières*, n°108, mars-avril 2004, pp. 21-22.
- MOLINER, Marianne, « L'intégration des transports dans les documents d'urbanisme », *Etudes foncières*, n° 103, mai juin 2003, p. 16-20
- NEGRIER, Emmanuel, « Les variables locales de l'intercommunalité », *Pouvoirs locaux*, n° 52, mars 2002, pp. 29-30
- NEGRIER, Emmanuel, « L'agglomération change-t-elle la politique ? Une application aux politiques culturelles ? », in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp. 129-143
- NEGRIER, Emmanuel, *La question métropolitaine*, Presses universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.
- NOVARINA, Gilles, « De la gestion des grandes voiries à la planification des déplacements urbains, systèmes d'acteurs et politiques publiques dans l'agglomération grenobloise », *Flux*, n° 46, octobre décembre 2001, pp. 47-60.
- OFFNER, Jean-Marc avec MENERAULT, Philippe et SACHET, Sophie, « Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », in *Annuaire 2002 des collectivités locales*, CNRS, 2002, pp. 169-183

- OFFNER, Jean-Marc, « Plans de déplacements urbains : bilan controversé », *Pouvoirs locaux*, n°53, juin 2002, pp. 47-49.
- OHNET, Jean-Marc, « Les ambitions contrariées de l'Acte II », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 3-5
- OFFNER, Jean-Marc, *Les plans de déplacements urbains*, La documentation française, 2006, 92 p.
- OZOUF-MARIGNIER, Marie-Vic, *La formation des départements, la représentation du territoire à la fin du 18^{ème} siècle*, Edition de l'école des hautes études en sciences sociales, 1988, 363 p.
- PASQUIER, Romain, « Les régions dans la nouvelle étape de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 69-73.
- PINSON, Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES, Pierre, et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, pp. 199-233.
- PONTIER, Jean-Marie, « Contractualisation et planification », *Revue du droit public et de la science politique*, juin 1993, n° 3, pp. 641-694.
- PONTIER, Jean-Marie, « Les nouvelles compétences de la région », *AJDA*, 36/2004, 25 octobre 2004, pp. 1968-1977.
- PORTIER, Nicolas, « Les gagnants et les perdants de l'acte II », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, p. 62-68
- PORTIER, Nicolas, « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », *AJDA*, n° 3/2005, pp. 140-143
- PRIET, François, « Intercommunalités et urbanisme après la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 89-106.
- RANGEON, François, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? » in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe, *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp.9-23.
- REIGNER, Hélène, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2002, 251 p.
- REMOND, Bruno, « En Panne ! », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 24-29
- RICHER, Laurent, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *AJDA*, n° 19, 2003, pp. 973-975.

- SARKISSIAN, Wendy, "The Idea of Social Mix in Town Planning : An Historical Review", *Urban Studies*, 1976, Vol. 13, pp. 231-246.
- SEGAS, Sébastien, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, Université Montesquieu, Bordeaux IV, Thèse de science politique, 17 décembre 2004, 495 p. + annexes.
- SEMMOUD, Nora, « Mixité fonctionnelle à défaut de mixité sociale ? », *Annales de géographie*, n° 640, novembre décembre 2004, pp. 612-625.
- SOLER-COUTEAUX, Pierre, « L'ardente obligation du schéma de cohérence territoriale », *AJDA*, n° 29/2003, septembre 2003, pp. 1528-1534.
- STONE, Clarence Nathan., *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989, 314 p.
- STONE, Clarence, Nathan, "Urban Regimes and The Capacity to Govern : a Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, JAI Press, janvier 1993
- SWYNGEDOUW, Erik, "Governance Innovation and the Citizen : the Janus Face of Governance-beyond-the-State", *Urban Studies*, vol. 42, n°11, octobre 2005, p. 1991-2006.
- TENZER, Nicolas, « L'Etat garant ou l'impensé de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 77-82.
- TESSON, Frédéric, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires », *Annales de géographie*, 2006, n° 648, pp. 197-216.
- TIÉBOUT, Charles « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, 1956, pp. 416-424
- TREMEAU, Jérôme, « Les apports du décret Urbanisme et Habitat aux nouveaux documents d'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n° 5/2004, pp. 326-333.
- VERPEAUX, Michel, « La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », *AJDA*, n° 36/2004, pp. 1960-1967.
- WACHTER, Serge, *L'aménagement durable : défis et politiques*, Editions de l'Aube, DATAR, 2002, 195 p.
- WIEL, Marc, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Architecture + Recherches, Mardaga, Sprimont, 1999, 149 p.

WIEL, Marc, *Stratégies et planifications urbaines, analyse de la mise en œuvre de la loi SRU dans le contexte des lois Voynet et Chevènement*, Paris, Institut des villes, août 2002, 154 p.

WIEL, Marc, « La loi SRU deviendra-t-elle celle du dialogue entre les territoires ? », *Pouvoirs Locaux, Cahiers de la décentralisation*, n° 56, mars 2003, pp. 3-4.

WILLIAMS, Katie, BURTON, Elizabeth, JENKS, Mike, *Achieving sustainable Urban Form*, Londres, Spon Press, 2000, XII-388 p.

ZITOUNI, Françoise, « La mesure de la mixité dans les politiques urbaines », *AJDA*, n° 34, 13 octobre 2003, pp. 1807-1812.