

Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?

François Benchendikh, Fabien Desage, Mathilde Gralepois, David Guéranger, Romain Lajarge

▶ **To cite this version:**

François Benchendikh, Fabien Desage, Mathilde Gralepois, David Guéranger, Romain Lajarge. Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ? : Note de synthèse. [Rapport de recherche] PUCA / DGALN - Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. 2011. halshs-00700732

HAL Id: halshs-00700732
https://shs.hal.science/halshs-00700732

Submitted on 23 May 2012

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.

Unité mixte de recherche CNRS 8134
Université Paris-Est
(Ecole des ponts / UPEMLV)

LATTS Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés

PROGRAMME DE RECHERCHE

« L'INTERCOMMUNALITE A L'EPREUVE DES FAITS »

PUCA / DGALN

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE,
DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?

Note de synthèse
(avril 2011)

Equipe scientifique : François Benchendikh, IFU, UPE Marne-la-Vallée
Fabien Desage, CERAPS, Université Lille 2
Mathilde Gralepois, CITERES, Université de Tours
David Guéranger (coord.), LATTS, ENPC – UPE Marne-la-Vallée
Romain Lajarge, PACTE, Université Grenoble 2
Responsable gestionnaire : Pascal Janots, UPE Marne-la-Vallée
Référence subvention : SU n°M08.06 (0005036)

☑ **Locaux ENPC**
6 et 8, avenue Blaise Pascal, Cité Descartes
F. 77455 Marne-la-Vallée cedex 2
tél.: +33 (0)164 15 30 00 -
fax.: +33 (0)164 15 38 47

☐ **Locaux UPEMLV** - Bois de l'Etang (Bâtiment C)
Rue Galilée - Cité Descartes
F. 77454 Marne-la-Vallée cedex 2
tél.: +33 (0)1 60 95 72 57
fax. : +33 (0)1 60 95 72 38

http://latts.cnrs.fr

L'intercommunalité fait l'objet – surtout depuis la décennie 1990 et dans le prolongement des deux lois majeures que sont la loi ATR et la loi Chevènement – de nombreuses études, rapports et autres analyses menés pour une bonne part dans une perspective évaluative. Ces travaux sont au départ le fruit de chercheurs de différents horizons disciplinaires qui, de la géographie à la science politique en passant par l'économie, ont alimenté les interrogations déjà nombreuses sur, respectivement, le « territoire pertinent », le « déficit démocratique » ou les « économies d'échelle ». Depuis quelques années, le rythme de ces interrogations semble s'accélérer, et se déplacer. Un nombre conséquent de rapports plutôt issus des « cercles de la décision » vient redoubler et renforcer les réflexions des chercheurs. La tonalité peut sembler étonnamment critique de la part d'acteurs qui, pour certains d'entre eux au moins, participent eux-mêmes aux institutions intercommunales qu'ils dénoncent. Parmi ce flot de critiques, le rapport de la Cour des Comptes (2005) a connu un écho remarquable dans la presse et parmi les spécialistes et semble, dans une certaine mesure, avoir ouvert la brèche dans laquelle se sont engouffrés ensuite parlementaires éclairés (Dallier 2006, Piron 2006), membres du gouvernement (Perben 2008), du conseil économique et social (Rozet 2005) ou encore élites économiques et financières (Pébereau 2005). Le registre financier de la critique, très récurrent, pointe des organisations qui, loin de mutualiser les moyens et de réduire la pression fiscale, auraient plutôt ajouté leurs dépenses aux structures existantes. La réforme ne s'est ainsi pas fait attendre bien longtemps, au nom de la topique ancienne des économies d'échelle qui trouve un nouvel allié dans l'injonction croissante à la réduction massive des déficits publics.

Hypothèse de départ

Dans un contexte marqué par une critique plus vive et plus lancinante, plus portée sur les aspects financiers, nous avons souhaité évaluer les effets concrets de l'intercommunalité sur les politiques publiques. Que font les EPCI ? C'est la question, portée par le présent programme de recherche, à laquelle nous essaierons de répondre en examinant les conditions sociales et politiques dans lesquelles s'effectuent les choix intercommunaux, pour fournir quelques éclairages et dépasser le stade de la critique par les chiffres. Cette évaluation des politiques intercommunales doit notamment permettre de mettre à l'examen les conclusions de nombreux travaux qui s'accordent, avec quelques nuances, sur le rôle des maires et la régulation politique « consensuelle » (Savary 1998) qui prévalent dans ces structures et expliquent principalement soit leur autonomisation difficile (Le Saout 2002, Desage 2005) soit leur affirmation très lente (Guéranger 2003). Pour examiner ce résultat, nous avons voulu **tester l'hypothèse selon laquelle les compétences ne sont pas identiquement « intercommunalisables »**, c'est-à-dire que la capacité des politiques intercommunales à s'affranchir d'une régulation politique municipaliste varie d'une compétence à l'autre. Deux facteurs nous semblent devoir expliquer ces variations. D'une part, la façon dont les compétences envisagent, plus ou moins explicitement, le partage de la « richesse » ou *a contrario* celui de la « pauvreté ». D'autre part, la façon dont ces compétences se trouvent dotées, sur un plan administratif et technique. Ces hypothèses guident les choix empiriques et les modes opératoires.

Mode opératoire

Cette hypothèse a été testée sur plusieurs domaines d'action publique qui permettent de faire varier nos facteurs explicatifs présumés. Au chapitre des « richesses » figurent les équipements touristiques, en l'espèce les remontées mécaniques, mais aussi le domaine des finances, certes singulier, mais hautement stratégique et symbolique pour les élus. Au chapitre des « pauvretés » figurent les installations nuisantes et, dans un registre différent, le logement social. Ces choix permettent également de jouer sur la variable technico-administrative, entre des services intercommunaux constitués moyennement dans les cas du logement social et des finances, faiblement dans le cas de la gestion des risques, inexistants dans le cas du tourisme.

Pour chacun de ces thèmes, c'est un parti pris comparatif qui a été adopté, qui étudie au total 4 terrains différents : les communautés urbaines de Nantes (Nantes Métropole, NM), de Marseille (Marseille Provence Métropole, MPM) et de Lille (Lille Métropole Communauté Urbaine, LMCU), et la communauté de communes du briançonnais (CCB). Mais il nous faut immédiatement préciser le sens de cette « comparaison » : celle-ci repose sur l'examen d'un terrain principal, auquel viennent s'ajouter un (ou des) terrain(s) complémentaire(s) : pour les équipements nuisant, NM complété par MPM ; pour le logement social, NM complété par LMCU ; pour les finances MPM, complété par NM et LMCU. La CCB occupe quant à elle une place à part, au sens où la comparaison s'opère en quelques sortes au sein même de la communauté, entre des équipements touristiques plus ou moins disjoints. Par conséquent, la vertu comparative de ce travail collectif réside dès le départ dans un mode de répartition des enquêtes qui privilégie une approche sectorielle sur plusieurs territoires, plutôt qu'une approche territoriale sur plusieurs secteurs.

Concernant les ICPE, les deux institutions étudiées se montrent incapables de choisir un lieu d'implantation et, plus encore, d'assumer ce choix. Au contraire, c'est une même solution qui est retenue dans les deux cas : celle de l'externalisation. L'externalisation est d'abord spatiale au sens où les équipements sont finalement construits sur des territoires qui ne relèvent ni de la domanialité communautaire, ni du pouvoir d'urbanisme des maires, mais sont propriété d'une autorité portuaire (le Grand Port Maritime de Nantes Saint Nazaire et le Grand Port Maritime de Marseille Fos sur Mer). Dans le cas de l'incinérateur qui plus est, l'équipement est même situé hors du périmètre communautaire. L'externalisation est aussi « décisionnelle », au sens où les acteurs des EPCI eux-mêmes imputent la décision à d'autres institutions, en font le fruit de négociations entre d'autres acteurs : l'autorité portuaire, le préfet, le juge, le concessionnaire. Cela ne signifie pas pour autant que l'EPCI (ou certains de ses représentants) ne joue aucun rôle. Cela signifie en revanche que l'EPCI affiche l'irresponsabilité, obligeant d'autres acteurs à en assumer les conséquences politiques et juridiques. On peut se demander, d'ailleurs, si la multiplication des contentieux et des recours qui caractérise ces deux dossiers n'est pas un des dommages collatéraux de l'absence de responsabilité et de régulation politiques.

Les politiques intercommunales du logement, malgré leur difficulté avérée à dépasser le cadre d'une décision respectant l'avis de chaque maire, font apparaître une institutionnalisation en trois temps. Dans un premier temps, l'exercice de la compétence par la CU est contrainte par les compromis entre maires, ce qui le cantonne à des actions qui ne sont pas déjà exercées par les communes. Cette situation évolue dans un deuxième temps, sous la pression croissante des services de l'Etat et des grandes communes, par la mise sur l'agenda d'un « problème » du logement qui se définit à Nantes par la nécessité d'endiguer la fuite des classes moyennes, à Lille par la nécessité de pallier les inégalités socio-spatiales, et qui se nourrit dans les deux cas d'une logique de « l'urgence ». Enfin, l'EPCI renforce son rôle dans un troisième temps, par le développement de données et d'une expertise communautaires mais aussi une requalification de la politique sous une forme dépolitisée et consensuelle (« un logement pour tous ») et qui réaffirme la prééminence du maire en « aval », c'est-à-dire tant sur la forme des constructions retenues que sur les enjeux de peuplement.

Les politiques relatives aux équipements touristiques donnent à voir le défaut d'institutionnalisation de la communauté de communes, le renforcement du rôle des communes et leur préférence pour un EPCI moins intégré et de plus petite taille (un SIVU). L'intercommunalité peut donc être renforcée par le développement des équipements touristiques, mais ce n'est pas celle que l'on croit… Et d'ailleurs, ce SIVU est-il vraiment renforcé ? La longueur des négociations qui préparent l'installation du SIVU du Prorel, le nombre des conflits et contentieux durant cette période et les négociations bilatérales menées par le maire de Briançon montrent la faiblesse du syndicat, fut-il composé de trois communes, et font douter de la pertinence de cette échelle pour réguler politiquement. Quant aux autres équipements (TGM, UTN de Montgenèvre), ils mettent en jeu la sécurité des personnes, l'équilibre financier de la commune, les conséquences électorales, c'est-à-dire des enjeux suffisamment cruciaux pour que les maires évitent à tout prix de s'en dessaisir au bénéfice de la communauté. En d'autres termes, les politiques des équipements touristiques de montagne apparaissent comme des sujets bien trop sérieux sur les plans financiers, sociaux et politiques pour être transférés à la CCB. Une seule institution intercommunale en sort renforcée : il s'agit de la société concessionnaire qui, en consentant des investissements et en assumant une part du risque financier, procède au rachat progressif des sociétés de gestion du domaine et se constitue progressivement en opérateur unique pour 4 communes.

La gestion politique des principales dispositions financières de l'EPCI livre une image plutôt nuancée, les maires jouant un rôle différent selon les conjonctures et selon les cas. L'attention est particulièrement vive dans les moments de réforme institutionnelle, lorsqu'il s'agit de négocier (et neutraliser) les dispositifs financiers dont l'impact pour la commune est le plus immédiat. L'attention se relâche, en revanche, lorsque les effets de la loi ont été neutralisés et que les dotations intercommunales se figent. On voit alors apparaître des changements discrets et incrémentaux sous la pression d'une expertise intercommunale propre. Une expertise mise en avant par des individus (élus et non élus) qui se légitiment sur la base de leurs connaissances techniques (financières), et qui se cristallise dans des instruments de connaissance qui sont progressivement érigés en instruments de régulation : une typologie des dotations, un audit, des simulations, un document de programmation. Ces experts et ces outils ne s'opposent pas aux élus et à leur pouvoir de négociation, ils en jouent. Leur force réside dans la façon dont ils médiatisent certains enjeux, en occultent d'autres, et rendent ainsi l'intervention municipaliste plus problématique : occulter les investissements par commune pour éviter les calculs coûts / bénéfices et les comparaisons avec les communes voisines ; mettre en lumière des différences entre territoires pour rendre plus difficile le maintien d'un statu quo ; médiatiser le fruit des accords pour la mandature pour éviter leur renégociation. Ces limites sont d'autant mieux acceptées par les maires qu'elles ménagent leurs capacités de négociation,

fournissent des garanties sur les investissements communautaires et répondent aux menaces qui pèsent sur les finances locales.

Les prérogatives intercommunales ne s'affranchissent donc pas toutes du pouvoir des maires. Ce point de départ de notre questionnement se vérifie bien, faisant apparaître plusieurs configurations, depuis la non prise en charge (équipements touristiques) jusqu'à l'institutionnalisation timide (logement), en passant par la remunicipalisation (ICPE). Mais l'explication de ces variations est plus ambivalente. La ligne de partage (approximative) entre « richesse » et « pauvreté » ne résiste pas à l'examen. Dans le cas des équipements touristiques, c'est précisément l'abondance des ressources économiques en jeu qui explique leur impossible transfert. Quant à la production de logements sociaux, fut-elle considérée comme un stigmate de la pauvreté, elle s'affirme progressivement à l'échelle de l'EPCI en obligeant les communes récalcitrantes à « jouer le jeu ». **Il n'y a donc pas une « nature » des domaines d'intervention, s'agirait-il de partager une « richesse » ou une « pauvreté », qui expliquerait leur plus ou moins grande propension à être gérés par des EPCI.** Notre première hypothèse est donc invalidée, ce qui constitue en soi un premier résultat qui bat en brèche les conceptions « naturalisantes » de l'intercommunalité, celles qui expliquent le succès de « l'intercommunalité des tuyaux » et les difficultés de « l'intercommunalité de projet » par le caractère plus ou moins « technique » des compétences. Les avatars des incinérateurs, la remunicipalisation durable des politiques de voirie ou l'émancipation des politiques du logement suffisent à se convaincre du contraire. Notre recherche montre que « richesse » tout autant que « pauvreté » sont soumises à des processus de (re)municipalisation, qui prennent néanmoins des formes différentes selon les cas, qui consistent à fournir des « compensations », des « dédommagements » ou des « gages ».

On voit apparaître également le rôle crucial de la technostructure, objet de notre seconde hypothèse. Là où elle est inexistante, la compétence de l'ECPI peine à s'affirmer. Le constat est patent sur les équipements touristiques. Cela semble moins net pour les ICPE dans le cas nantais, dès lors que se constitue progressivement une cellule anti-pollution à Nantes Métropole. Toutefois, son expertise se développe exclusivement dans les interstices des compétences municipales, autour de systèmes d'alerte et d'informations sur les risques majeurs. Elle ne peut en revanche pas se développer sur la planification et la programmation d'ICPE, là où existent des compétences et services municipaux concurrents, autour des pouvoirs de police du maire ou des services d'urbanisme. Cette analyse converge d'ailleurs avec le cas des politiques du logement. Le transfert de cette compétence favorise le développement de services communautaires, mais il n'empêche pas pour autant le renforcement de certains services municipaux, fort d'un nouveau partage des tâches entre niveaux, entre les ZAC et les opérations de plus petite taille par exemple. Notre hypothèse est donc partiellement validée, et enrichie. **C'est moins le développement d'une technostructure intercommunale qui compte que ses chevauchements éventuels avec les services municipaux.** La division et l'exclusion fonctionnelles des tâches administratives favorisent l'émancipation de politiques intercommunales, tandis que les concurrences entre administrations ont au contraire tendance à raviver les réflexes municipalistes.

Au-delà de ces résultats, que dire de l'exercice d'une « solidarité intercommunale » ? Faute d'avoir défini ce terme problématique, nous serions tentés de répondre de façon détournée à cette question, en soulignant que **l'intercommunalité ne semble pas en mesure de contrecarrer une tendance à la concentration, lorsqu'elle ne la favorise pas purement et simplement**. Les équipements touristiques se développent sur les communes qui sont aujourd'hui les plus bénéficiaires des retombées touristiques, leur permettant de développer des politiques dans d'autres domaines. Les ICPE sont reléguées dans des territoires où se concentrent d'ores et déjà les activités industrielles, à proximité des populations qui en souffrent déjà le plus. Les politiques du logement portent sur des constructions nouvelles qui, du fait de leur valeur relativement faible vis-à-vis du parc existant (logements privés et logements sociaux), sont bien en peine de produire un « rattrapage » pourtant à l'agenda de la loi SRU. Quant aux dispositifs financiers, ils intègrent effectivement les différences de richesses ou les différences sociales ; mais c'est pour les inscrire dans les critères de redistribution plutôt que pour les faire diminuer, avec des enveloppes de « rattrapage » qui jouent sur des montants là aussi très faibles. Bref, l'intercommunalité ne permet pas de réduire les différences, voire contribue parfois à les renforcer. Pour ces différentes raisons, l'intercommunalité ne semble pas mûre pour être mise au service de politiques plus « solidaires »… pas encore mûre, dira-t-on si l'on est un optimiste résolu.