



HAL
open science

Gouverner des espaces incertains : le cas des structures intercommunales en France

Éric Kerrouche

► **To cite this version:**

Éric Kerrouche. Gouverner des espaces incertains : le cas des structures intercommunales en France. Thierry Berthet; Olivier Costa; Rodolphe Gouin; Xabier Itçaina; Andy Smith (dir.). Les nouveaux espaces de la régulation politique, L'Harmattan, pp.55-76, 2008, Logiques politiques, 978-2-296-05668-8. halshs-00332863

HAL Id: halshs-00332863

<https://shs.hal.science/halshs-00332863>

Submitted on 22 Oct 2008

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.

Gouverner des espaces incertains : le cas des structures intercommunales en France

Éric Kerrouche

L'échelon municipal français a toujours été un objet d'étonnement pour les observateurs, tout particulièrement quand ils sont étrangers. La France est encore souvent considérée comme la patrie de l'immobilisme communal et la réserve atypique d'un contingent d'élus locaux en surnombre. Combien de qualificatifs n'ont-ils pas été utilisés pour apprécier la démesure de la situation de la carte communale française et stigmatiser LA monstruosité territoriale : 36 000 communes pour 60 millions d'habitants.

Pourtant un simple changement de focale permet d'obtenir une nouvelle image qui remet en cause la tare congénitale supposée qu'est l'émiettement communal. Car voilà qu'un autre mouvement territorial s'est imposé en France et que, par touches législatives successives, se dessine une nouvelle carte du système local hexagonal. Tout se déroule comme si la loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 avait sonné un nouveau printemps qui permette que les fruits passent la promesse des fleurs annoncées par la loi ATR de 1992 relative à l'administration Territoriale de la République. Fait d'autant plus étonnant que, comme le rappelle Pierre MAUROY (2000), tout cela a l'apparence d'une révolution tranquille, discrète mais puissante et irréversible.

On comprend d'ailleurs tout à fait que la dispersion communale hexagonale ait pu être un objet d'étonnement. Rappelons les chiffres qui fâchent : avec 36 551 communes métropolitaines, la France en contient 42 % de celle de l'Union européenne à 25. Parmi celles-ci 28 183 ont moins de 1 000 habitants. De sorte que seulement 1 739 communes ont plus de 5 000 habitants et 841 (soit 3 %...) plus de 10 000 habitants. Cette « atomisation » communale a une autre caractéristique : sa permanence. Jusqu'à récemment rien ne semblait pouvoir remédier à cette situation pas plus les méthodes autoritaires que celles plus incitatives. Le cas français était d'autant plus incompréhensible que pendant les années soixante-dix, la plupart des pays européens voisins avaient, de gré ou – souvent – de force, obtenu un regroupement de leurs entités de base. Ainsi en Allemagne, en Belgique, ou au Danemark la réduction a-t-elle oscillé entre 40 et 80 % comme en témoigne le tableau suivant :

Pays	Année de réforme	Nombre de communes		Diminution en %
		Avant réforme	Après réforme	
Allemagne	1968 – 1970	14 338	8 414	- 41
Belgique	1975	2 359	596	- 75
Danemark	1967	1 387	277	- 80
France	1971	37 708	36 394	- 3
Pays-Bas	1951	1 010	775	- 23

Source : Rapport de la commission Mauroy.

Or les conséquences cumulées des lois ATR et Chevènement amènent un effet de rationalisation et d'agglomération des communes dont témoigne la montée en puissance des structures de coopération.

Type de communautés	1999	2000	2002	2004	2006	Population concernée (2006)
Urbaines	12	12	14	14	14	6 219 688
D'agglomération		50	120	155	164	20 679 874
De communes	1 347	1 533	2 032	2 286	2 389	26 078 155
Total	<i>1 359</i>	<i>1 595</i>	<i>2 166</i>	<i>2 455</i>	<i>2 567</i>	<i>53 334 933</i>

Source : DGCL.

Les effets des lois de 1992 et de 1999 sont patents. En revanche du point de vue de l'analyse, on constate qu'il existe un « tropisme » français dans les mises en perspective du phénomène intercommunal. Une simple comparaison par contraste avec la littérature canadienne est révélatrice. Si, de part et d'autre de l'Atlantique, les textes législatifs sont souvent placés sur un registre rationnel « économiciste », les analyses menées sur le thème de l'intercommunalité diffèrent sensiblement. Les politistes canadiens traitent le sujet sur le même registre de la rationalité et de l'efficacité de la réforme alors qu'en France, ce sont avant tout les conditions politico-administratives qui sont au centre de leurs préoccupations quand ils traitent de l'intercommunalité. De telles analyses sont révélatrices de la place particulière réservée aux élus s'agissant du gouvernement local français. Ces approches doivent, selon nous, être complétées par un recours à des concepts outils qui permettent de mieux comprendre l'affirmation de ces nouveaux espaces de gouvernement incertains mais aussi par l'ouverture d'un nouvel agenda de recherche.

SAISIR LA RATIONALISATION DES CARTES COMMUNALES EN SCIENCE POLITIQUE

Comme le rappelle Andréas LADNER (2001), la réflexion sur la nécessité de transformer les structures locales n'est pas récente en Europe. On peut dire que la phase de croissance d'après-guerre et le développement de l'État social servent de point de départ. Comme l'ont indiqué Bruno DENTE et Francesco KJELLBERG (1988) les réformes à l'échelon local visaient alors essentiellement à satisfaire les exigences organisationnelles d'un État en expansion. La modernisation, l'élargissement et la réorganisation des « gouvernements » locaux s'imposaient pour parvenir à maîtriser les défis de l'État social (STOKER, 1997).

Dans les décennies 1970 et 1980, avec les offensives néoconservatrices, l'appel à plus de marché et de privatisation devient plus pressant¹. Les théoriciens du « choix public » prônent la mise en place de structures concurrentielles avec, comme corollaire, une diversification des prestataires, des taxes au lieu d'impôts et des mandats de prestations (STOKER, 1997, *op. cit.*). Trois tendances se dégagent : *deregulation*, *privatization* et *marketization* (LANE, 1997). Pour certains auteurs l'adoption des règles du marché fait partie des tendances majeures du processus de modernisation de l'administration (NASCHOLD, 1996) ; ils mettent toutefois davantage l'accent sur l'aspect de la « rationalisation interne » et sur la « décentralisation ». En outre, depuis les années quatre-vingt, le contexte de crise, l'orientation néolibérale des politiques économiques et l'intégration européenne ont contribué, soit à aviver soit à reformuler les tensions territoriales dans les pays de l'Union. Socialement et politiquement, le territoire est au cours de cette période devenu ou redevenu un enjeu dans le champ politique (BALME, 1996). Cette brève mise en perspective permet de mieux comprendre dans quel contexte s'inscrit la volonté de réforme des structures municipales dans les pays – comme la France ou le Canada – où l'on estime connaître un « surnombre » de municipalités. Plus globalement d'ailleurs, la réflexion sur la transformation des périmètres des autorités locales est l'une des modalités essentielles de redéfinition de son gouvernement qui s'opère non seulement en Europe, mais, plus largement dans l'ensemble des démocraties occidentales. En d'autres termes, la mise en place des structures de coopération intercommunale a, la plupart du temps, comme objectif de rationaliser une carte communale devenue problématique économiquement. Il est toutefois intéressant de constater que, dans le cas du Canada, c'est également cet angle d'interrogation qui est privilégié par les travaux de recherche.

L'ancrage légal dans un discours à tonalité économique : le cas du Québec et de la France

¹ Luc ROUBAN a très bien synthétisé cette évolution : « les États occidentaux ont, dans leur grande majorité, entrepris depuis une quinzaine d'années de modifier en profondeur leurs systèmes de gestion. Ces réformes ne peuvent être mises au compte d'une modernisation banale des appareils d'État. Elles sont constitutives d'une nouvelle théorie de l'État au nom de laquelle la privatisation doit permettre de transformer non seulement les administrations publiques mais également les rapports prévalant entre ces administrations, le pouvoir politique et les citoyens » (ROUBAN, p. 131-149).

La comparaison même superficielle du processus de mise en place des nouvelles villes dans la province du Québec à celui de la loi Chevènement portant sur l'intercommunalité de 1999 montre que, dans les deux cas, une vision fonctionnelle de l'espace est privilégiée au détriment de la pluralité de réalités que celui-ci recouvre. Cette tendance se dégage aussi bien dans le rapport sur la loi du 12 juillet 1999 que dans le *Livre blanc* sur la réorganisation municipale au Québec². En fait, à travers les discours officiels tenus sur la question de l'intercommunalité se dessine progressivement l'idée d'une « absence de coïncidence entre bassins de vie et découpages administratifs » (MAUROY, 2000, *op. cit.*) à laquelle les pouvoirs publics doivent répondre en s'appuyant notamment sur les indicateurs élaborés par les organismes de statistiques respectifs³. Or, les présentations, retenues, des territoires favorisent une lecture rationnelle au détriment d'une prise en compte des héritages historiques et politiques. Cette tendance s'exprime très bien dans la façon dont sont définis les zonages.

Pour tenir compte des phénomènes d'urbanisation et de l'importance des agglomérations urbaines, le gouvernement provincial québécois reprend ainsi les concepts de région métropolitaine de recensement (RMR) et d'agglomération de recensement (AR) utilisés par Statistique Canada. Une municipalité est comprise dans une RMR ou une AR si sa densité de population est d'au moins 400 habitants au kilomètre carré (elle fait alors partie du noyau urbain de l'agglomération), ou encore si au moins 50 % de sa population active travaille dans le noyau urbain, ou si au moins 25 % de la population qui travaille chez elle en provient, ou enfin si elle est enclavée entre des municipalités qui satisfont aux critères précédents. On parle de région métropolitaine de recensement (RMR) si le noyau urbain comprend au moins 100 000 habitants et d'agglomération de recensement (AR) s'il en comprend entre 10 000 et 99 999. On dénombre ainsi au Québec 6 RMR et 24 AR. Ces 30 agglomérations urbaines comportent 290 des 1 306 municipalités locales que compte le Québec. En France, le raisonnement se tient sur la base de « bassin d'emploi » ou « d'aire urbaine » (centrée sur son pôle urbain, ville centre et banlieue). Une aire urbaine est constituée d'un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, contenant un pôle urbain rassemblant au moins 5 000 emplois, et par des communes périphériques dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille au sein de l'aire géographique ainsi définie. Cette définition fait apparaître l'agglomération comme un ensemble structuré autour d'un bassin d'emploi, possédant une réelle homogénéité économique et sociale. En France métropolitaine, 42 783 000 personnes, soit trois sur quatre, habitent dans l'une des 361 aires urbaines. Sur ce nombre, 141 dépassent le seuil de 50 000 habitants et comprennent une ville centre de 15 000 habitants.

Derrière les justifications gouvernementales concernant le renouveau de la carte communale se dessine la diffusion d'une conception « économiciste » du territoire, comme le montre cet extrait du *Livre blanc* : « Les fusions de municipalités peuvent permettre d'*offrir de meilleurs services* à la population, et ce, à moindre coût. En éliminant les duplications et en rendant possibles des économies d'échelle, elles permettent aux municipalités de réduire les coûts et d'atteindre le seuil leur permettant d'être plus efficaces et d'offrir plus facilement des services de meilleure qualité. Le regroupement de municipalités peut aussi leur fournir l'occasion d'alléger et de rationaliser leur organisation [...] Finalement, en mettant fin à la concurrence improductive entre les municipalités [...] les regroupements permettent

² Le Livre blanc est un document du ministère des Affaires municipales et de la Métropole intitulé *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Québec, Bibliothèque nationale, 2000, coll. « Livre blanc ». Il va sans dire que l'angle fiscal est particulièrement privilégié : « le renforcement du palier supramunicipal n'est pas qu'une question d'efficacité administrative. La qualité de vie des citoyens bénéficiera de la prise en charge de responsabilités comme le transport en commun ou l'aménagement du territoire par des instances capables d'avoir une prise significative sur les enjeux qui se posent dans ces domaines. De même, le financement sur un territoire plus large des équipements et des activités à vocation supralocale et de services comme le logement social conduira à une répartition plus équitable du fardeau fiscal local entre les contribuables ». (*Livre blanc*, p. 73) à comparer avec cette phrase extraite du rapport sur la loi du 12 juillet 1999 : « Pour les communes urbaines, il est indispensable de définir un cadre permettant d'impulser de véritables politiques d'agglomération en partageant une richesse fiscale, trop souvent inégalement répartie, et des compétences dépassant les limites administratives actuelles. »

³ Il serait d'ailleurs particulièrement intéressant d'étudier la façon dont les critères géographiques utilisés par les grands services statistiques nationaux se sont standardisés.

d'accroître le potentiel économique et social de l'agglomération urbaine ou de la région où ils sont mis en œuvre, l'aidant à s'insérer dans la nouvelle économie mondiale [...]. »⁴

Le raisonnement retenu est problématique : le risque est de « courir » sans cesse après les espaces fonctionnels qui, par définition, varient dans le temps alors qu'un découpage administratif doit être pérenne. Il faut en effet se souvenir qu'« un territoire est un construit social qui associe à une base matérielle faite d'un espace géographique, un système de valeur qui confère à chacun de cet espace des significations multiples et combinées. Les lieux géographiques, dont le nombre est potentiellement infini, sont combinés de façon organique au sein de cet espace géographique » (DEBARDIEUX, 1996). Ce qui est certain, c'est que, dans les deux cas, cette présentation de l'espace s'est heurtée aux réalités politiques locales. Aussi bien au Québec qu'en France, la lecture fonctionnelle des territoires s'est inclinée devant la nécessité de mettre en place des coopérations politiques opérationnelles. Cela signifie concrètement que les périmètres mis en place ont souvent été éloignés des périmètres « statistiques ». En France, ceux-ci coïncident rarement avec une division optimale de la zone concernée telle qu'elle est présentée par l'INSEE. Au contraire, la plupart des études montrent que les périmètres choisis pour créer les EPCI⁵ reprennent et pérennisent des découpages institutionnels où s'insèrent des pratiques politiques fortement ancrées, comme c'est le cas du découpage cantonal. La lecture politique des territoires a également été privilégiée au Québec, alors même que c'est avant tout une discussion autour de l'efficacité économique de la réforme qui domine dans les travaux nord-américains.

Un courant canadien critique des transformations de la carte territoriale

Même avant la politique de réforme intercommunale, de nombreux politistes canadiens insistaient sur les défaillances économiques des métropoles québécoises. Ainsi, Yves Bélanger et Jacques Léveillé⁶ mettaient en avant que pour la région de Montréal et ses banlieues, les blocages politiques empêchaient une vision commune du développement économique dans la zone montréalaise, notamment en raison de la concurrence entre municipalités exacerbée par la réforme fiscale de 1979-1980.

Par ailleurs, les analystes québécois ont pu comparer les effets des politiques de fusion communale puisque les gouvernements des trois provinces maritimes avaient initié au début des années quatre-vingt-dix une politique de réduction d'une multitude de structures locales en quelques municipalités. L'exemple autoritaire de la province voisine de l'Ontario lors de la mise en œuvre de la loi 103 *City of Toronto Act* avait également été fortement remis en question par les analystes anglophones.

La plupart des critiques ont porté à la fois sur la justification et les finalités économiques des fusions. La réforme québécoise reposait sur quelques objectifs majeurs : renforcement des municipalités – pour faire face à l'internationalisation –, volonté de rationaliser les dépenses, rupture avec le cercle vicieux de la concurrence intra-agglomération entre ville centre et périphérie immédiate, élimination du phénomène des *free riders* (les banlieusards fusionnés étant obligés de payer, par l'entremise d'impôts fonciers équitables, les services qu'ils consomment de la municipalité urbaine). De nombreuses études ont tenté de vérifier l'opportunité de ces objectifs et les ont souvent remis en cause, certaines interrogeant même le peu de rationalité interne des réformes. Ce sont bien donc les principes de la réforme qui étaient questionnés. Ainsi, du point de vue organisationnel, rien n'est venu prouver que les logiques intercommunales étaient moins dispendieuses. Comme le relate Andrew SANCTON (2000), l'un des plus violents opposants aux fusions, les études menées sur ce sujet sont souvent difficiles à interpréter dans le cas de trois provinces anglophones canadiennes. Même si certaines études québécoises montrent que les regroupements amélioreraient la performance des municipalités – notamment en termes de services rendus – (BRISSON, 1996), cela n'est pas vérifié pour tous les services ni pour toutes les tailles de municipalités (DESBIENS, 1996).

Plus largement, c'est le processus de réforme en lui-même qui a été remis en cause aussi

⁴ C'est nous qui soulignons.

⁵ EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

⁶ Yves BELANGER et Jacques LEVEILLÉ, 1996, p. 48-52.

bien en raison de son caractère partiel⁷ que des limites fiscales imposées aux nouvelles municipalités (HAMEL, 2001). Par ailleurs, l'ensemble du monde municipal québécois n'a pas été concerné par ce remaniement territorial ce qui suscite d'importantes interrogations s'agissant des plus petites collectivités (HAMEL, 2005). L'ensemble de ces facteurs, additionnés à l'impopolarité dans la mise en œuvre, permettent de mieux comprendre le renversement intervenu après l'élection de 2003 par un nouveau gouvernement libéral qui a mis en œuvre une politique de « dé-fusion ». À l'échelle du Québec, 89 territoires municipaux ont ainsi tenu des référendums mais, au final, le nombre de 32 municipalités « défusionnées » fut moindre que ce que certains observateurs avaient pu prédire, surtout si l'on considère l'ampleur des manifestations populaires au cours de l'année précédente. Reste que le cas de la région de Montréal demeure problématique puisque 15 municipalités sur 28 ont fait sécession. Certes, la nouvelle loi prévoit la création d'un conseil d'agglomération sur le territoire des villes défusionnées qui, à partir de 2006, prendra en charge les compétences dites d'agglomération, mais beaucoup d'observateurs s'interrogent sur l'avenir de cette nouvelle institution (BELLEY, 2005).

L'ensemble de ces éléments illustre assez bien la façon dont les logiques intercommunales ont été appréhendées au Québec. Certains ont pu ainsi conclure avec raison que la politique de fusion québécoise trahissait un mode de pensée où la compétitivité était reine au sein d'une modernité toujours plus difficile à saisir (LATOUCHE, 1996). Dans le cas du Québec, ces réformes mettaient en cause tous les modes d'interaction entre public et privé sur lesquels repose l'État providence. La mise en perspective de ces travaux est très différente du regard que les analystes français portent sur la « révolution intercommunale ».

UNE FOCALISATION FRANÇAISE SUR LE PERSONNEL ELECTIF

Le cas de la France présente un double décalage par rapport aux analyses canadiennes. Il semble en effet que les motifs de la réforme communale s'effacent devant la mise en œuvre de celle-ci, aussi bien sur le terrain que dans les recherches menées sur le sujet. Certes, le texte de la loi de 1999 et d'autres documents officiels mettent l'accent sur l'aspect fonctionnel de la coopération intercommunale, s'inscrivant ainsi dans la droite ligne de l'exemple. Certains travaux d'économistes ou de spécialiste des finances publiques s'interrogent même sur ces questions en mettant l'accent sur les problèmes de fiscalité intercommunale (GILBERT et GUENGANT, 2001 ; HERTZOG et SIAT, 2000). En revanche, une grande partie des recherches menées par les politistes français montre que ceux-ci privilégient un angle d'approche qui fait la part belle au rôle des élus. Un tel traitement du problème est révélateur de la structuration de notre gouvernement local et de la façon dont celui-ci est perçu par les politistes français.

Des études centrées sur les élus

Parmi les ouvrages et articles qui ont pu paraître sur l'intercommunalité, l'accent est souvent mis sur le rôle des élus locaux, aussi bien en ce qui concerne la mise en place des structures que le fonctionnement de celles-ci. On peut d'ailleurs comprendre assez facilement cette tendance car elle résulte directement de l'organisation locale à la française. L'étude du gouvernement local hexagonal est d'autant plus focalisée sur le personnel électif que celui-ci demeure au cœur des initiatives territoriales et a été conforté par l'accroissement des responsabilités intervenu depuis la décentralisation (THOENIG et DURAN, 1996). Cette influence des élus est tangible dès le vote des lois qui concernent le système local dans la mesure où, par le biais du cumul, c'est le même personnel politique qui oriente les mesures qui lui seront appliquées territorialement. Les lois sur l'intercommunalité n'échappent pas à la règle et un bref détour par la comparaison permet de comprendre que la réforme française a offert une place privilégiée aux élus locaux dans sa mise en œuvre alors que dans la méthode québécoise, le processus avait été confisqué par les hommes du gouvernement (MEVELLEC, 1997). De fait, dans la plupart des travaux disponibles, si d'autres thèmes – comme celui de la démocratie intercommunale, de l'organisation des nouvelles structures, voire la mise en place

⁷ Jean-Pierre COLLIN, Jacques LEVEILLEE et Claire POITRAS, 2002, p. 317-332.

de politiques spécifiques (LE SAOUT ET MADORE, 2004) – ont été abordés, le questionnement sur les élus demeure majeure.

Le rôle d'orientation des élus a été analysé en amont, c'est-à-dire pendant les discussions législatives portant sur la réforme de l'intercommunalité initiée par la loi ATR de 1992 (LE LIDEC, 1997 ; LE SAOUT, 1997). D'autres travaux, comme celui de Patrick MOQUAY (1998), mettent l'accent sur la compréhension des logiques d'action collective qui sont à l'œuvre dans la mise en place des logiques intercommunales. Dans ce cadre les élus ont une place privilégiée, même si elle n'est pas exclusive. De la même façon on remarquera que, dans la synthèse des dix-huit études régionales portant sur les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999, Gérard MARCOU (2000) met en avant six critères pour expliquer la réussite précoce de la loi Chevènement. Quatre concernent directement les élus : l'apprentissage institutionnel, l'existence d'un leadership politique sur la ville centre, la mise en place du territoire, les négociations sur les compétences et les ressources. L'importance du rôle des élus est également mise en exergue dans la plupart des contributions régionales comme elle transparait aussi dans une grande partie des études de cas menées dans l'ouvrage sur *L'invention politique de l'agglomération* (BARAIZE et NEGRIER, 2001). Enfin, on se souviendra que certains auteurs ont précocement tenté une sociographie des présidents de structure intercommunale afin de mettre en lumière les rapports de pouvoirs internes des EPCI (LE SAOUT et MADORE, 2004).

D'autres travaux mettent l'accent sur les transformations des systèmes locaux amenées par l'intercommunalité, notamment s'agissant de la répartition du pouvoir local entre individus et entre niveaux. Là encore, c'est souvent « l'entrée » par les élus qui est privilégiée comme l'illustre bien le travail de Hervé Michel (1999) qui analyse à la fois les raisons de la coopération entre élus pour fonder une structure intercommunale comme les conséquences en terme de stratégies politiques des différents gouvernements locaux pour la maîtrise de l'espace local. D'autres recherches insistent sur l'intérêt des nouveaux périmètres utilisés pas les élus pour s'isoler et pérenniser (ou affirmer) leur pouvoir (MASSARDIER, 1997). Cette perspective est reprise sous une forme différente quand est évoquée la perspective de la création de « fiefs intermédiaires » (FAURE, 1999).

Ce court survol d'une partie des travaux de politistes français portant sur les intercommunalités ne fait que rendre compte de l'importance du personnel électif en la matière. De façon triviale, cette focalisation des recherches est liée à un effet de contexte issu des textes législatifs : les élus sont pratiquement les seuls acteurs maîtres d'œuvre à maîtriser le jeu intercommunal. Mais l'on peut se demander dans quelle mesure cette liberté n'est pas assortie de servitudes une fois l'EPCI créé.

L'intercommunalité : une machine à « intégrer » les élus ?

Si la lecture des politistes français est centrée sur les élus s'agissant de l'intercommunalité, c'est que ceux-ci sont la « cible » essentielle des mesures prises par les pouvoirs publics. La capacité des élus à résister aux transformations territoriales brutales a amené les pouvoirs publics à repenser les conditions dans lesquelles pouvait se rationaliser la carte communale.

Des élus locaux qui défendent leurs périmètres d'intervention

Deux périodes essentielles peuvent être distinguées s'agissant de l'attitude de l'État vis-à-vis de l'intercommunalité sous la V^e République. La première commence dès 1958 pour s'achever avec le référendum de 1969. L'arrêt de cette période étant confirmé par l'échec de la loi Marcellin⁸.

Cette période peut être qualifiée de « volontariste » puisque durant ce laps de temps la réforme communale est avant tout l'œuvre de l'exécutif (LE LIDEC, 1997). On se souviendra ainsi, par exemple, que les ordonnances de janvier 1959 créant le district et le SIVOM⁹ sont prises dans le cadre de l'article 92 de la Constitution qui, pendant quatre mois, a institué une procédure tout à fait unique en autorisant le gouvernement à prendre « toutes les mesures

⁸ Loi Marcellin sur les fusions et regroupements de communes, 16 juillet 1971.

⁹ SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple.

nécessaires à la mise en place des institutions et au fonctionnement des pouvoirs publics ». D'autres mesures, et non des moindres, ont été prises par décret : décret du 22 janvier 1959 facilitant la fusion, décret du 27 août 1964 instituant des majorations de subventions en faveur d'équipement, pilotées par les groupements de communes ou les communes fusionnées... Pendant cette période, le Parlement n'est réellement associé à la démarche que pour la loi sur la fiscalité locale indirecte et celle sur les communautés urbaines. La volonté réformatrice de l'administration centrale, qui prévaut également dans d'autres domaines, s'exprime tout particulièrement dans les tentatives de réforme du système local. Si les limites du volontarisme se manifestent avec l'échec de la proposition de référendum de 1969 (qui, faut-il le rappeler, comporte un volet territorial), un nouveau revers se dessine à travers l'incapacité des pouvoirs publics à imposer une réforme territoriale visant à redéfinir le palier communal, consacrant le succès du pouvoir périphérique à la française (GREMION, 1974). Les mécanismes de régulation croisée et le cumul des mandats qui sont deux caractéristiques du système local français ont clairement montré en l'espèce la capacité de résistance – voire d'anticipation – des élus. À cet égard, le cas de l'échec de la loi Marcellin sur les fusions de communes reste symptomatique de l'impuissance du centre à transformer radicalement sa périphérie.

Il est intéressant, pour mieux comprendre ce processus, de mettre l'accent sur l'une disposition de ce texte du 16 juillet 1971. La loi, qui avait comme objectif de mobiliser la population pour faciliter la réforme des territoires communaux, introduisait une procédure de référendum pour réaliser la fusion. À l'époque, l'article L. 112-2 du Code des communes stipule que les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité d'une fusion de communes lorsque la demande en est faite par la moitié des conseils municipaux de celles-ci comptant les deux tiers de la population totale ou par les deux tiers des conseils municipaux des communes comptant la moitié de la population totale. La consultation peut aussi être décidée par le représentant de l'État dans le département. Si se dégage en faveur de la fusion de communes une majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble de celles consultées, la fusion est prononcée (article L. II 2-4)¹⁰. L'objectif était de permettre des fusions ou des regroupements de municipalités auxquels s'étaient opposés les élus (BLATRIX, 1997). Le référendum, perçu comme une caution de la volonté du représentant de l'État de modifier la carte communale tomba vite en désuétude. Les dispositions de la loi furent neutralisées par les élus locaux. Une telle maîtrise est rendue possible par le fonctionnement spécifique d'un système local qui autorisait les acteurs locaux à contrôler et s'accaparer les politiques territoriales étatiques (GREMION, 1974, *op. cit.*). La ligne de défense était d'ailleurs toute trouvée : les élus, au nom de la légitimité qu'ils détiennent, s'opposaient aux prétentions bureaucratiques du centre. La démocratie locale s'inscrivait tout entière dans la lutte pour le respect des communes contre la redéfinition de la carte communale imposée depuis Paris. Dans ce système, la mise en œuvre concrète de la loi a pour principal résultat de discréditer l'idée de fusion communale. Au final, la loi du 16 juillet 1971 ne servit dans les faits qu'à traduire l'influence du pouvoir local à la française. Cet échec cuisant a amené une redéfinition de la politique étatique par rapport à la réforme municipale. Redéfinition d'autant plus nécessaire qu'elle s'inscrivait dans un nouveau contexte, celui de la décentralisation, qui donnait encore plus de prérogatives aux élus.

« Pourquoi j'ai tué mon maire » ou l'État stratège intercommunal

Une lecture rétrospective des mesures étatiques en matière de coopération depuis 1959 témoigne de la mise en place d'un ensemble de dispositifs dont l'accumulation entraîne des transformations fondamentales dans les rapports entretenus par les communes et leurs groupements. Même s'il faut éviter de lire la succession de mesures prises comme témoignant d'une « intentionnalité », on peut néanmoins constater que, par une accumulation de procédures – pas toujours complémentaires et parfois même antagonistes – l'État central a

¹⁰ Ne peut cependant être contrainte à fusionner une commune dans laquelle les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans ladite commune ont manifesté leur opposition à la fusion.

progressivement altéré la nature de ceux intercommunaux : à l'origine destinés à la gestion des services publics locaux, ils sont peu à peu réaménagés en vue de permettre et de faciliter la recomposition de la carte territoriale française. Certes, l'objectif manifeste est de faciliter la gestion communale par une mise en commun des dépenses les plus coûteuses (eau, déchets, transports), un partage des recettes et l'intégration dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement (qui limite une compétition fratricide entre communes). Il n'en demeure pas moins que le projet latent qui transparait à travers ce faisceau de mesures est de transformer radicalement la carte communale. Une relecture de la sédimentation produite par la succession de textes permet une mise en perspective de l'évolution de l'intégration intercommunale quand bien même cette évolution serait marquée par les échecs des politiques les plus ambitieuses (loi Marcellin, communautés urbaines), voire par certains retours en arrière. Au final, tout se passe comme si la toile de la coopération intercommunale se resserrait progressivement – mais sûrement – sur les élus locaux.

On a d'abord une véritable injonction à coopérer qui s'opère par le biais de la très importante palette de coopération offerte aux élus depuis 1959 et qui tend à pérenniser les relations intercommunales. Certes, la politique étatique est loin d'être linéaire et les hésitations de l'État se retrouvent dans telle ou telle mesure, comme, pour ne prendre qu'un exemple, dans la procédure de création mise en place en 1959 : le SIVOM est créé par unanimité, le SIVU¹¹ à la majorité qualifiée avant que cette formule ne soit généralisée en 1970. Toujours est-il que la règle de l'unanimité qui prévalait est peu à peu remplacée par celle de la majorité. Reste que les ordonnances de 1959 constituent une étape essentielle. Avec leur entrée en vigueur, les regroupements de communes sont qualifiés de territoriaux, ce qui impose aux acteurs locaux de réfléchir à la dimension géographique de l'institution en combinant critères objectifs et subjectifs.

Progressivement, les coopérations intercommunales échappent à la tutelle financière des communes, notamment par la promotion et le développement de la fiscalité propre qui prend des formes inédites (taxe professionnelle de zone ou, plus récemment, taxe professionnelle unique). Dans le même temps, on est passé graduellement d'un transfert de compétences techniques à celui de compétences politiques et stratégiques, comme l'illustrent tout particulièrement les textes de 1992 et de 1999. Certaines règles mises en place par les deux lois de 1992 sont particulièrement contraignantes pour les communes et pérennisent de façon presque forcée les relations entre élus (comme en témoignent, entre autres, les difficultés à se retirer d'une intercommunalité).

N'oublions pas également que, potentielles, deux contraintes extérieures ont pu – et peuvent encore dans le cas de création de nouveaux périmètres ou, tout simplement, dans celui de l'absence de coopération – se révéler assez efficaces. Il s'agit d'une part des prérogatives concédées au représentant de l'État dans le département : le préfet est doté d'une capacité d'appréciation importante qui parfois se mue, si les conditions politiques le permettent, en véritable pouvoir de coercition. D'autre part, le succès des nouvelles formules est lié à la possibilité de contraindre les opposants – il peut s'agir de réelles OPA amicales ou non (BARAIZE et NEGRIER, 2001) – et à l'incitation financière qui accompagne la loi de 1999. Si l'on ajoute à ces différents éléments les passerelles que le législateur autorise pour aller vers une intercommunalité toujours plus intégrative¹², on a bien un ensemble de mesures assez contraignant dirigé vers les élus municipaux. Les derniers textes en date opèrent à la fois une rationalisation des mécanismes de coopération et procurent un corpus de règles communes. Ainsi, depuis la loi de 1999, l'intercommunalité est régie au sein du CGCT¹³ par un ensemble de règles spécifiques. Dans le même temps, la complexité des dispositions légales et réglementaires, le flou dans la définition de certains domaines de compétences, entraînent une forte mobilisation des acteurs pour définir ensemble les règles réelles du jeu. Les arrangements territoriaux sont complètement laissés au bon vouloir des élus car c'est moins la façon dont la coopération fonctionne de manière effective qui intéresse que le fait de rationaliser la carte communale.

¹¹ SIVU : Syndicat intercommunale à vocation unique.

¹² Par exemple par la possibilité laissée par le texte de 1992 de transformer le syndicat en district ou en communauté de communes par décision à la majorité des 2/3 des membres.

¹³ CGCT : Code général des collectivités territoriales.

Finalement, l'emboîtement et la succession de textes accroissent ou renforcent le rôle des structures intercommunales (loi « Voynet » et loi SRU¹⁴ par exemple) en considérant le niveau intercommunal comme le seul pertinent. Cette accumulation de règle n'empêche pas que les élus disposent encore de latitudes d'appréciation, comme le prouve, par exemple, la définition des périmètres intercommunaux. Cela signifie que l'intercommunalité se présente à bien des égards comme un processus incrémental qui se réalise par étape. Mais, dans la perspective étatique, ce qui peut sembler un échec dans les principes ne doit pas cacher le succès que constituent en eux-mêmes les regroupements.

Beaucoup de travaux français sont donc centrés sur les élus qui maîtrisent la coopération intercommunale, de la création au fonctionnement. Cela signifie que, dans la configuration actuelle, l'objectif latent et de moyen/long terme des réformes lancées – la rationalisation de la carte communale française – s'efface devant l'objectif manifeste et de court terme de mise en œuvre des coopérations. L'interrogation sur la finalité de ces coopérations, malgré l'affirmation de « territoires de projet », s'efface devant la pression engendrée par la nécessité de stabiliser politiquement, c'est-à-dire de contrôler, des espaces incertains fondés sur de nouvelles logiques territoriales. Du point de vue méthodologique, on ne doit donc pas s'étonner de la focalisation sur les élus dans l'étude des EPCI français puisqu'ils constituent la clef d'entrée essentielle pour comprendre ces structures.

AMELIORER LA COMPREHENSION DES EPCI

Mener une étude des phénomènes intercommunaux implique donc une double exigence. D'une part, il est nécessaire de se rendre compte du caractère orienté et nécessairement situé des études françaises. En ce sens la distanciation par la comparaison est un élément « salvateur ». Cela ne signifie en aucune façon que les études françaises en la matière ne sont pas pertinentes ; l'ajout d'une mise en perspective étrangère permet seulement de montrer que d'autres éclairages sont envisageables, ce qui permet une distanciation critique par rapport à sa propre démarche de recherche et au caractère situé de celle-ci. D'autre part, dans un souci d'accumulation des connaissances sur le sujet, il semble que les études menées sur les EPCI doivent être complétées en ayant recours à de nouveaux concepts outils. On se focalisera ici sur deux approches complémentaires, l'une en terme d'acteur, l'autre en terme de structure.

Enrichir les études actuelles du point de vue de l'étude des acteurs

S'agissant des motifs de la coopération tout d'abord, il nous semble qu'il n'est nul besoin de recourir à des explications « psychologisantes ». Si l'on s'accorde sur le fait que les structures intercommunales peuvent être perçues aussi bien au moment de leur création que plus tard dans leur fonctionnement comme des instances où domine la nécessité – plus ou moins bienveillante – de coopération, alors il semble pertinent d'utiliser une modélisation de la vie sociale très usitée en théorie des jeux, celle du dilemme du prisonnier. Cela ne signifie pas forcément de recourir à des modélisations formelles, mais plutôt, en ce qui concerne les EPCI, d'utiliser la logique de cette explication simplifiée des rapports interindividuels.

Le raisonnement qui sous-tend cette métaphore de la vie sociale qu'est le dilemme du prisonnier est simple : l'absence de communication et l'égoïsme de deux individus mis en prison les incitent à coopérer avec les autorités alors même que cette solution est la plus défavorable pour chacun d'entre eux. En revanche, et c'est ce qui doit retenir notre attention, la structure du jeu peut se modifier notablement quand la situation se répète dans le temps (MORROW, 1994).

Si l'on assimile, dans un but de compréhension et de simplification, le fonctionnement d'un EPCI à un « tissu » perpétuel de négociation entre délégués communautaires des différentes communes, on se retrouve dans la situation d'un dilemme du prisonnier répété. Or James D. MORROW (1994, *op. cit.*), à la suite d'autres auteurs, montre que dans ce cas les individus ont intérêt à coopérer. Si la négociation est une dimension consubstantielle de tout

¹⁴ SRU : Solidarité et renouvellement urbains.

EPCI, alors le recours à une telle modélisation des rapports de coopération est utile car elle permet non seulement d'expliquer jusqu'où les acteurs sont prêts à collaborer sans sanctionner leur(s) partenaire(s) mais aussi d'identifier les facteurs de crises potentiels. Cela nécessite de mesurer les avantages que les acteurs anticipent en coopérant, de montrer dans quelles conditions ils ont intérêt à faire défection et les coûts – politiques ou financiers – qu'ils sont prêts à supporter s'ils ne jouent pas le jeu. Dans le cadre intercommunal, les logiques qui sous-tendent la délibération lors des conseils communautaires sont un bon révélateur de prises de position dictées par la réalité des rapports de force au sein de l'institution (qui dépasse d'ailleurs en général les clivages politiques). Si une telle situation n'est pas neuve (NAY, 1997), elle prend toute son expression dans les intercommunalités. Certaines de nos observations de terrains montrent clairement la neutralisation – certes parfois relatives... – des rapports de force au sein de l'assemblée communautaire et le déplacement de ceux-ci dans les autres arènes de négociations (comme, par exemple, le bureau notamment quand celui-ci comprend tous les maires ou la majeure partie d'entre eux).

Méthodologiquement, deux solutions sont possibles : l'une consiste à uniquement s'inspirer de la logique du jeu qui vient d'être décrit et d'en faire une application qualitative, l'autre, plus ambitieuse, nécessiterait la mise en œuvre d'une réelle modélisation, c'est-à-dire de recourir à une formalisation, procédé assez routinier chez les politistes américains. Ceci étant, une telle approche ne saurait faire fi, même dans la modélisation, de la considération de variables qui ne soient pas uniquement stratégiques. Il faut en effet tenir compte de la matrice territoriale dans laquelle s'insèrent ces transactions politiques. Ce que l'on définit ici est complémentaire des approches en termes d'échanges politiques territorialisés telle qu'elles ont pu être développées par des chercheurs français¹⁵. Bien entendu, l'examen des coopérations institutionnalisées met particulièrement l'accent sur les acteurs en place et les ressources dont ils disposent. Il n'en demeure pas moins qu'une réflexion en ces termes est particulièrement opérante dans le cadre des intercommunalités en raison des asymétries de ressource des acteurs, comme des gains potentiels qu'ils peuvent espérer (VIGNON, 2004).

De nouveaux outils pour de nouvelles structures

Il est tentant d'importer d'autres notions comme, par exemple, celle de *régime* pour rendre compte de la situation des EPCI. En effet, on ne peut que constater la place prise par les intercommunalités dans les politiques publiques locales, notamment en raison des prérogatives stratégiques dont elles disposent. Se faisant, ces institutions se retrouvent souvent en situation d'interlocuteur privilégié aussi bien vis-à-vis des autres acteurs publics et parapublics que des entreprises (que celles-ci participent à la gestion locale par le biais des externalisations ou en raison de leur volonté d'influencer les mesures prises localement).

Dans cette perspective, le rapprochement avec la notion de régime apparaît intéressant de prime abord. Dans la littérature anglo-saxonne, un régime décrit les réseaux informels de long terme qui dirigent les cités américaines. S'y attacher suppose à la fois un dépassement du cadre légaliste et de celui de l'angle d'analyse : il ne suffit plus en effet de s'intéresser uniquement aux leaders politiques ou aux institutions publiques les plus puissantes dans la mesure où ni les uns ni les autres n'opèrent seuls. Plus largement donc, un régime local est constitué des arrangements informels par lesquels organisations publiques et intérêts privés fonctionnent de concert afin de prendre et de mettre en œuvre les décisions de gouvernement. Dans leur présentation classique, les régimes ne se réduisent pas pour autant à une lecture économique car ils contribuent à la mise en place d'une variété importante de politiques (STONE, 1989). Peter JOHN (2001) a bien montré les enjeux d'une transposition d'une telle analyse à l'Europe. Les régimes correspondraient ainsi à une description d'une forme émergente de gouvernance et donneraient des indications sur ce qui est susceptible d'advenir, avec notamment une réaffirmation des partenaires privés sur une scène locale mondialisée,

¹⁵ Selon cet auteur un échange politique territorialisé est une transaction ou une série de transactions entre plusieurs ressources et acteurs dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein d'un territoire donné et/ou entre territoires. Ces transactions dépendent de règles du jeu politique, s'inscrivent dans des configurations territoriales et contribuent de façon dialectique à leur reproduction et à leur changement (NÉGRIER, 2005).

sans toutefois que cela amène à une implication de ceux-ci comparable à la situation américaine. Bien entendu, cette notion, même si elle a été reprise par une partie des politistes étudiant le gouvernement local (aussi bien théoriquement qu'empiriquement), demeure problématique dans le cas européen. La principale critique tient au fait que, étant donné la force que gardent les États en Europe, la dénomination même de « régime » est problématique. Il semble difficile alors de parler de régimes autonomes, et ce malgré les reformulations esquissées (STOKER et MOSSBERGER, 1994).

On voit donc toute la difficulté à « plaquer » cette notion sur la réalité française des nouvelles coopérations intercommunales quand bien même certaines métropoles hexagonales comme Lille pourraient correspondre à la définition retenue plus haut (John et Cole, 1998). Par ailleurs, il est évident que l'on ne pourrait éventuellement classer dans cette catégorie que les plus grandes structures intercommunales, à savoir les communautés d'agglomération les plus importantes ou les communautés urbaines. Parler de nouveaux régimes politiques d'agglomération (LE SAOUT, 2000) apparaît dès lors quelque peu excessif si l'on s'en tient à une lecture stricte de la notion, notamment s'agissant du temps nécessaire à l'établissement d'un régime ou encore de sa stabilité. Il n'en demeure pas moins que l'utilisation, même sur le mode de l'analogie, d'une telle notion peut être heuristique : comme le précise P. JOHN (2001), les recherches anglo-saxonnes sur les régimes mettent surtout l'accent sur la façon dont les rapports publics/privés affectent la plupart des politiques publiques locales des grandes métropoles.

Cette mise en perspective montre que deux pistes doivent être envisagées de concert. Une première qui puisse tenir compte de ce que l'on a pu nommer le « rééchelonnement » du politique et qui implique de considérer la façon dont le pouvoir se redistribue aux différents échelons territoriaux¹⁶. Dans le cas français, une prise en considération de la différence de taille des EPCI apparaît alors essentielle, en mettant par exemple en perspective ce qui relève de la « question métropolitaine » vis-à-vis du reste du territoire.

Cette prise en compte de la taille a elle-même pour corollaire de s'intéresser à la transformation des modes de gouvernance des métropoles les plus importantes et, singulièrement, la nécessaire prise en compte de la spécificité des rapports publics/privés qui s'y dessinent dans le cadre de l'affirmation des structures intercommunales. Si de tels liens ont déjà existé en France dans le passé (GAUDIN, 2002) ou avant la généralisation des intercommunalités, on peut cependant conclure que les EPCI participent à la fois d'une redéfinition du cadre de coopération entre public et privé tout autant que d'une accentuation d'un brouillage des frontières entre ces deux sphères. De façon induite, cela amène à envisager les politiques publiques initiées dans le cadre des compétences des EPCI dont certaines – développement économique, gestion de l'espace, déchets, logement social – sont capitales. De telles recherches sont d'autant plus nécessaires que la mise en œuvre de ces politiques sur une nouvelle échelle transforme les rapports de force locaux.

*
* *

Les nouveaux EPCI français procurent des opportunités de recherche fortes et ouvrent un agenda de travaux potentiellement chargé. La relative jeunesse des créations permet au politiste de se retrouver dans une situation « quasi expérimentale ». L'observation de la montée en régime des EPCI doit permettre de comprendre et d'analyser soit l'affirmation de la puissance de ces institutions nouvelles, notamment à travers l'analyse des phénomènes de déploiement bureaucratique liés à la prise d'importance de ces institutions soit leur échec face aux autres existantes (communes, départements...). Ce qui est certain c'est que la lutte symbolique et réelle entre communes et EPCI est potentiellement intéressante à suivre pour démasquer le fonctionnement sur le mode associé/rival entre les différents niveaux de collectivités locales, puisque les relations avec les communes qui la composent sont déterminantes pour l'institution intercommunale.

Surtout les intercommunalités françaises, tout comme les fusions québécoises, participent de la transformation de la distribution du pouvoir local tout en illustrant les changements des

¹⁶ On s'inspire ici des travaux de Neil BRENNER (1998, p. 1-37).

principes dominants de gouvernance dans les États occidentaux. Dans les deux cas, ces structures ont été dotées de prérogatives essentielles. Dans le cas français il est saisissant de constater la place qu'occupent désormais les EPCI – et celle des élus qui les représentent – : elles sont à la fois partout présentes et insaisissables. Partout présentes, car ce nouvel acteur, par ces capacités de financement et son positionnement institutionnel, est sans cesse en position centrale dans le système local. Insaisissables, car le caractère composite de l'EPCI interdit à ses partenaires une lecture univoque. À terme, il est évident que les pratiques électorales elles-mêmes seront altérées par l'existence des intercommunalités. On a évoqué la création de « fiefs intermédiaires » dans lesquels certains élus ne pouvant lutter avec les grands leaders établis tentent de s'accaparer cette position pour exister sur un territoire qui, nécessairement, s'impose comme un carrefour obligé des rapports locaux. À cet égard, une analyse temporelle des changements d'attitude des élus vis-à-vis des EPCI sera révélatrice. Si peu de débats avec les citoyens ont eu lieu sur ce thème pendant la campagne municipale 2001, dans de nombreux territoires les élus s'étaient répartis les postes de responsabilités des EPCI qui apparaissaient encore comme des lots de consolation. Mais comme le remarque Jean PETAUX (2001), l'accès au conseil communautaire – et à sa présidence – représente d'ores et déjà le troisième tour des municipales. L'affirmation des EPCI tout comme leur potentiel d'intervention devraient rapidement transformer la vision que les élus ont de ces espaces et donc bouleverser l'économie du système local en exaspérant potentiellement les rivalités (avec le conseil général, la ville centre ou les communes de plus petite taille).

En ce sens, ce ne seront pas uniquement les pratiques électorales qu'il conviendra d'explorer, mais aussi et surtout les changements *de* représentations et *dans* les représentations : ainsi le maire de la ville centre, s'il préside l'EPCI, représente désormais un territoire plus large auquel il doit adapter son discours. De la même façon, s'opèrent chez les délégués communautaires des évolutions de perspective par rapport à leur expérience initiale de conseiller municipal.

REFERENCES

- ARPAILLANGE C., DE MAILLARD J., GUERIN-LAVIGNOTTE É., KERROUCHE É. et MONTANE M.-A., « La Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) à l'heure de la loi Chevènement : négociations contraintes dans une confédération de communes », in F. BARAIZE et E. NEGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, l'Harmattan, 2001, coll. « Logiques politiques », p. 67-97.
- AUGUSTIN J.-P. (dir.), *L'institutionnalisation du territoire au Canada*, Saint-Nicolas (Québec)/Talence, Les Presses de l'Université Laval/Presses universitaires de Bordeaux, 1996.
- BACCIGALUPO A., *Système politique et administratif des municipalités québécoises : une perspective comparative*, Montréal, Agence d'Arc, 1990.
- BALME R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme : action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996, coll. « Politique comparée ».
- BARAIZE F. et NEGRIER E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, l'Harmattan, 2001, coll. « Logiques politiques ».
- BEAUCHARD J., *Penser l'unité politique entre fondements, turbulences et mondialisation*, Paris, l'Harmattan, 2001, coll. « Administration, et aménagement du territoire ».
- BEDARD D., *Pacte 2000 : rapport de la commission nationale sur les finances locales et la fiscalité locales*, Publications du Québec, Québec, 1999.
- BELLEY S., « La recomposition des territoires locaux au Québec : regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990 », in L. Bherer, J.-P. COLLIN, É. KERROUCHE et J. PALARD (dir.), *Jeu d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, p. 203-230.
- BELANGER Y. et LEVEILLEE J., « Le développement de la région de Montréal, où est l'obstacle ? », *Options politiques*, vol. 17, n° 7, septembre 1996, p. 48-52.
- BHERER L., « L'intervention du centre sur la participation des citoyens au niveau local. Étude la loi québécoise sur le regroupement des municipalités », communication au congrès de l'association canadienne de science politique et de la société québécoise de science politique, 2000.
- BLATRIX C., « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? Bilan et perspectives », in Daniel GAXIE (dir.), *Luites d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques juridiques ».

- BRENNER N., "Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe", *Review of International Political Economy*, vol. 5, n° 1, 1998, p. 1-37.
- BRISSON G., « Les regroupements amélioreraient la performance des municipalités », *Municipalité*, avril-mai 1996, p. 20-23.
- CAULFIELD J. et LARSEN H.O. (eds.), *Local Government at the Millenium*, Opladen, Leske + Budrich, 2002, coll. "Urban research international".
- CHARBONNEAU F., HAMEL P. et BARCELO M., « L'étalement urbain dans la région montréalaise : politique et tendance », in F. FRISKEN (dir.), *La métropole canadienne en mutation : questions de politique*, vol. 2, Toronto, Institut urbain du Canada, 1994, p. 499-537.
- COLLIN J.-P., LÉVEILLÉE J. et POITRAS C., "New Challenges but Old Solutions: Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions. A Comparative Perspective", *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, n° 2, 2002, p. 317-332.
- CRAPS et CURAPP, *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, coll. « Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie ».
- DEBARBIEUX B., « Le lieu, fragment et symbole du territoire », *Espaces et société*, n° 82-83, 1996.
- DELOYE Y., *Sociologie historique du politique*, Paris, Éd. la Découverte, 1997, coll. « Repères (Maspero), 209 ».
- DENTE B. et KJELLBERG F. (eds), *The dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, Londre/Newbury Park (CA), Sage Publications, 1988, coll. "Sage modern politics series, 19".
- DESBIENS J. (dir.), *La taille idéale pour offrir les services municipaux au Québec pour tout savoir sur les avantages et les inconvénients économiques des fusions de municipalités et des regroupements de services*, Chicoutimi, Groupe J. Desbiens, 1996.
- DURAN P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1998, coll. « Droit et société, série Politique, 27 ».
- FAURE A., « Autonomie et espace périurbains : l'intercommunalité pour résoudre des équations territoriales inédites », in Caisse des dépôts, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, La Tour d'Aigues/Paris, Éditions de l'Aube/Caisse des dépôts, 1999, coll. « Société et territoire », p. 377-394.
- FAURE A., « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? », *Sciences de la société*, n° 53, mai 2001, p. 11-24.
- GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, coll. « La Bibliothèque du citoyen ».
- GAXIE D. et PONTIER J., « Le projet de communauté de communes dans l'Ouest de la Seine Saint-Denis : Plaine de France », in G. MARCOU (dir.), *Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999, étude coordonnée sur 18 régions*, Paris, GRALE/CNRS, 2000, p. .
- GILBERT G., « L'intercommunalité, enjeu de développement local », in F. RANGEON (dir.), *L'intercommunalité : bilan et perspectives*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, p. 195-206.
- GILBERT G. et GUENGANT A., « Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales », *Économie publique*, vol. 8, 2001/2, p. 27-40.
- GREMION P., *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éd. du Seuil, 1974, coll. « Collection Sociologie, 6 ».
- GRUBER A., *La décentralisation et les institutions administratives*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 1996, coll. « U, 338 ».
- HAMEL Pierre J., « Le "Pacte Fiscal" entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure », *Organisations et Territoire*, vol. 11, n° 3, automne 2002.
- HAMEL Pierre J., « Le future moins que parfait des très petites collectivités : réorganisation des paroisses catholiques et des caisses populaires dans l'arrière-pays québécois », in L. BHERER, J.-P. COLLIN, É. KERROUCHE et J. PALARD (dir.), *Jeu d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, p. 177-202.
- HERTZOG R. et SIAT G., « L'accompagnement financier de la nouvelle intercommunalité », *Annuaire des collectivités locales 2000 : la réforme de l'intercommunalité*, Paris, CNRS éd., Paris, 2000. p. 91-106.
- JOHN P., *Local Governance in Western Europe*. London/Thousand Oaks (CA), Sage, 2001, coll. "Sage politics texts".
- JOHN P. et COLE A., "Urban Regimes and Local Governance in Britain and France – Policy Adaptation and Coordination in Leeds and Lille", *Urban Affairs Review*, vol. 33, n° 3, 1998, p. 382-404.
- DE KERSVADOUE J., FABIUS L., MAZODIER M. et DOUBLET F., « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, vol. XVII, 1976, p. 426.
- LADNER A., « Les communes suisses en mutation : causes, facteurs de déclenchement et stratégies des projets de réforme actuels », in J.-P. LERESCHE (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité : le cas Suisse dans la perspective comparée*, Paris, Pedone, 2001, coll. « Pouvoir local, 1 », p. 69-101.
- LANE J.-E., *Public Sector Reform: Rational, Trends and Problems*, Londres, Sage, 1997.
- LATOUCHE D., « La ville région a-t-elle un avenir ? », *Options politiques*, vol. 17, n° 7, septembre 1996.

- LE LIDEC P., « L'État, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la v^e République : rapports de force et compromis », in R. LE SAOUT (dir.), *L'intercommunalité : logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1997, coll. « Espace et territoire », p. 65-84.
- LE SAOUT R. (dir.), *L'intercommunalité : logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1997, coll. « Espace et territoire ».
- LE SAOUT R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, 2000, p. 439-461.
- LE SAOUT R. et MADORE F. (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, coll. « Espace et territoires ».
- MARCOU G. (dir.), *Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999, étude coordonnée sur 18 régions*, Paris, GRALE/CNRS Éditions, 2000.
- Masardier G., « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », in D. GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques juridiques ».
- MAUROY P., *Refonder l'action publique locale*, Paris, la Documentation française, 2000, coll. « Rapports officiels ».
- MEVELLEC A., « Les transitions institutionnelles territoriales en France et au Québec », in L. QUESNEL, *La coopération intra-régionale au Canada*, Manuscrit, Québec, Université Laval, 1999.
- MICHEL H., *Intercommunalités et gouvernements locaux : l'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1999, coll. « Logiques politiques ».
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA METROPOLE, *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Québec, Bibliothèque nationale, 2000, coll. « Livre blanc ».
- MOQUAY P., *Coopération intercommunale et société locale*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1998, coll. « Logiques politiques ».
- MORROW J.D., *Game Theory for Political Scientists*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1994.
- NASCHOLD F., *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Berlin/New York, Walter De Gruyter, 1996, coll. "De Gruyter studies in organization, 69".
- NAY O., *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques politiques ».
- NEGRIER E., *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Symposium », 2005.
- PETAUX J. (dir.), *Géopolitique de l'Aquitaine : les élections municipales de mars 2001 : tableau politique de la France du Sud-Ouest*, Villeurbanne, Éditions Golias, 2001.
- ROUBAN L., « Les États occidentaux d'une gouvernementalité à l'autre », *Critique internationale*, n° 1, automne 1998, p. 131-149.
- SANCTON A., *The Assault on Local Government*, Montréal, Ithaca, McGill-Queen's University Press, 2000.
- STOKER G., "Conclusion: Privatization, Urban Government and the Citizen", in D. LORRAIN et G. STOKER (eds), *The Privatization of Urban Services in Europe*, Londres/Herndon (VA), Pinter, 1997, coll. "Social Change in Western Europe Series".
- STOKER G. et MOSSBERGER K., "Urban Regime Theory in Comparative Perspective", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 12, n° 2, 1994, p. 195-212.
- STONE C.N., *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence (Kan), University Press of Kansas, 1989, coll. "Studies in government and public policy".
- THOENIG J.-C. et DURAN P., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, p. 580-623.
- VIGNON S., « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », in R. LE SAOUT et F. MADORE (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, coll. « Espace et territoires », p. 17-38.