



HAL
open science

L'échec programmé de la rationalisation des périmètres intercommunaux

Frédéric Tesson

► **To cite this version:**

Frédéric Tesson. L'échec programmé de la rationalisation des périmètres intercommunaux. Steckel-Assouère, Marie-Christine. Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité, L'Harmattan, 2014, 2343030332. halshs-01075196

HAL Id: halshs-01075196

<https://shs.hal.science/halshs-01075196>

Submitted on 16 Oct 2014

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.

Tesson Frédéric (2014), « L'échec programmé de la rationalisation des périmètres intercommunaux », in *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, Steckel-Assouère Marie-Christine (dir.), Paris : L'Harmattan, p.197-216

L'ÉCHEC PROGRAMMÉ DE LA RATIONALISATION DES PÉRIMÈTRES INTERCOMMUNAUX

Frédéric Tesson, maître de conférences en géographie et aménagement, université de Pau et des Pays de l'Adour, SET (UMR 5603 UPPA/CNRS)

La réforme des collectivités territoriales¹ en cours, si on en croit le calendrier, a fait une priorité de la rationalisation de l'intercommunalité et de ses périmètres. Cette quête de rationalité passe par un retour de l'Etat qui a confié à ses préfets de département la mission de refonder le paysage intercommunal avant le mois de juin 2013. Pour ce faire, ils bénéficient, jusqu'à cette date, de « super pouvoirs » faisant d'eux les maîtres du jeu intercommunal dans leur département. Cette reprise en main par l'Etat, d'une question qui était jusque là dévolue aux acteurs locaux, a retenti comme la fin de la « récréation territoriale » et le retour de la quête d'une cohérence tant géographique que fonctionnelle venant rationaliser les stratégies d'alliances à l'œuvre.

Car dans ce lourd dossier de la résorption de l'émiettement communal, ouvert quasiment dès le lendemain de la révolution française², la France a systématiquement fait le choix de l'alliance volontaire. Même la loi dite « Marcelin », du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, restait incitative. Force est de constater que dans cette entreprise, les incitations récentes, initiées par la loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992 et surtout prolongées par la loi sur la Simplification et le Renforcement de la Coopération Intercommunale (SRCI) de 1999, peuvent être considérées comme des réussites. En effet, en 2010, soit onze ans après cette dernière loi, 95% des communes françaises étaient membres d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, englobant ainsi 90% de la population française. Certes l'Etat a du manier la carotte fiscale associée à la bonification de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), et des bâtons multiples, mais il est parvenu à ses fins, à savoir une France redécoupée par le collage de ses plus petites parties (les communes), le tout initié par le local.

Le retour actuel de l'Etat se fait donc à partir du leitmotiv de la rationalisation d'une carte intercommunale qui, même quasiment complète, est jugée irrationnelle et incohérente. Mais comment pouvait-il en être autrement ? Dans un Etat décentralisé où les collectivités territoriales, après 30 ans de pratiques, commencent à maîtriser le système qu'on leur impose et les leviers de l'exercice de leurs compétences, il était illusoire de penser qu'en suscitant les alliances volontaires et choisies on allait construire des territoires cohérents. Comment imaginer qu'avec la continuité et l'absence d'enclave³ comme seuls éléments contraignants du cahier des charges, on allait « fabriquer⁴ » le territoire idéal, celui qui aurait répondu à l'ensemble des besoins des individus ? Surtout lorsqu'en parallèle l'injonction est faite à ces mêmes collectivités d'être compétitives. On peut d'ailleurs souligner que cette illusion n'a pas duré bien longtemps puisqu'au moment de la mise en œuvre des contrats de villes prévus dans la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (LOADDT) de 1999, la ministre de l'époque spécifiait déjà que ces contrats ne seraient signés qu'avec

¹ Loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales

² Les communautés de canton instaurées en 1795 et abolies en 1800 témoignent de l'ancienneté du débat

³ « Un territoire d'un seul tenant et sans enclave » selon l'expression désormais consacrée par la loi de SRCI de 1999

⁴ M. VANIER, « La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, V.70, n°2, 1995, p. 93-103.

des EPCI dont le périmètre serait jugé cohérent⁵ ce qui sous-entendait qu'il pouvait ne pas l'être. Dans un premier point nous tenterons de mettre en perspectives quelques éléments de compréhension de ce mythe tenace d'un « en soi territorial », qui émergerait, voire renaîtrait de ses cendres, simplement en incitant les acteurs locaux à le découvrir ou à le retrouver.

Mais au-delà de ces éléments théoriques, sur lesquels le savoir scientifique peut être considéré comme peu stable, la rationalisation de l'intercommunalité en marche manque singulièrement de cohérence dans sa mise en œuvre. En effet, dans la loi du 16 décembre 2010, il s'agit de rationaliser et de donner de la cohérence au vaste mouvement initié en 1992. Le préfet reprend les rênes pour mettre de l'ordre dans ce maelstrom construit par le local. Même si le renouvellement des commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) semble laisser les collectivités dans le jeu et garantir une veille locale et politique, le point de vue zénithal est de retour avec, à son crédit, l'espoir d'un traitement égalitaire et d'une objectivité apportée par l'administration centrale. Nous parlons d'échec programmé de l'entreprise de rationalisation dans la mesure où les services déconcentrés de l'état en charge de l'édification des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), n'ont pas eu à leur disposition tous les arguments nécessaires. En effet, on peut s'étonner que la publication par l'INSEE des nouveaux découpages des unités urbaines, alors même que ces dernières sont explicitement désignées par la loi comme des références pour les nouveaux périmètres, soit intervenue quelques jours après la préfiguration des SDCI par les préfets. Quel crédit ces derniers avaient-ils, dès lors, pour imposer des périmètres aux acteurs locaux, voire tout simplement les négocier ? Ces approximations ont participé à décrédibiliser la manœuvre. En effet, elles viennent s'ajouter à la réforme de la taxe professionnelle qui avait fait chanceler, quelques mois avant, le pilier financier de l'intercommunalité. Nous présenterons les conséquences de cette publication tardive dans le second point en nous appuyant sur l'exemple de la structuration intercommunale autour de l'agglomération paloise.

Pour finir, nous ouvrirons le débat en nous demandant si la rationalité des périmètres n'est pas une fausse question posée à l'organisation territoriale. N'est-il pas temps d'accepter l'incohérence géographique comme intrinsèque à l'intercommunalité et de considérer que le principal enjeu de cette réforme consiste à mettre en place des outils qui intègrent dans leur fondement même les conditions de leur dépassement ? Car dans la société contemporaine, le chantier ultime ne peut être que de permettre aux différentes structures de fonctionner ensemble pour enfin adapter la politique territoriale aux modes de vie des individus et aux modes de fonctionnement des entreprises. Mais pour inventer ces nouvelles gouvernances qui permettront de transgresser les limites, encore faut-il que les briques de bases soient stabilisées et rassurées dans leur existence même.

Il est important de préciser que notre propos est celui d'un géographe. De fait, nous concentrons notre analyse sur les questions de périmètres. Ce regard circonscrit et réducteur laisse donc volontairement à la marge les épineux problèmes de compétences, de gouvernement et de gouvernances de ces structures dont la rationalisation est un chantier indispensable et colossal.

1. L'illusion de la rencontre naturelle de la stratégie d'alliance et de la cohérence territoriale

Le postulat de départ de la résorption de l'émiettement communal par l'intercommunalité repose sur l'idée que l'alliance entre les communes permettra de dégager le territoire idéal. Ainsi, l'intercommunalité dite de projet, celle qui se développe à partir de 1992 et de la loi ATR pour remplacer l'intercommunalité de gestion en vigueur jusque-là, poursuit le mythe d'un possible accès à un optimum dimensionnel qui rassemblerait en son sein l'ensemble des fonctions essentielles de

⁵ « ...représentativité de l'aire urbaine considérée, ce qui suppose que la structure regroupe la ou les communes principales et une proportion significative de l'aire urbaine... ». Déclaration de D. Voinet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur la coopération intercommunale et la mise en œuvre des dispositions urbaines de la LOADDT, le 6 janvier 2000.

l'individu. Au-delà de la dimension mythique de cette quête⁶, choisir le redécoupage du territoire national par l'alliance entre ses briques de base (les communes) peut-il garantir à lui seul la cohérence poursuivie ?

A. L'optimum dimensionnel est un mythe

La quête de l'optimum dimensionnel s'apparente à celle du paradis perdu. Produit par une société sédentaire, au sein de laquelle le lien social et les principaux échanges se construisaient dans la proximité topographique, le territoire absolu, au sein duquel tout se produit, n'a plus de réalité aujourd'hui. Pourtant, non sans une certaine nostalgie, essentiellement issue de ce qu'il est convenu de nommer « la crise de la modernité⁷ », il reste un repère de notre être au monde, une attache dont l'individu a sans doute besoin. Mais les mobilités croissantes, que celles-ci soient quotidiennes, hebdomadaires ou à l'échelle d'une vie, ont, en quelques décennies, déconnecté les pratiques spatiales individuelles de la seule proximité topographique pour donner plus de crédit à des proximités topologiques, moins certaines, plus diffuses, difficiles à circonscrire, en archipels⁸ plus qu'en aire, faites de « lieux et de liens⁹ ». Ainsi, sans aller jusqu'aux extrémités d'une société totalement en réseau¹⁰ déjà entrée dans « l'âge de l'accès¹¹ », force est de constater que ce qui est souvent traduit par une montée de l'individualisme¹² n'est sans doute qu'un redéploiement spatial de nos solidarités¹³. Celles-ci, jadis subies sont aujourd'hui choisies du fait de ce lien social diffus construit sur d'autres leviers que la simple proximité liée à la fonction résidentielle.

Dans ce contexte sociétal, que deviennent nos vieux territoires politico-administratifs qui ont été découpés, pour certains, voilà plus de deux cents ans ? L'hypothèse qui semble prévaloir, et qui préside à l'ensemble de l'action publique territoriale, consiste à répondre à cette nouvelle donne sociétale par un élargissement des aires. Si les cadres territoriaux existants ne correspondent pas à la vie des individus, ce serait simplement parce qu'ils sont trop petits. Ainsi, depuis maintenant plus d'un demi siècle, on élargit les périmètres. De façon schématique, on a construit l'Europe pour dépasser les états, les régions pour dépasser les départements et les EPCI pour dépasser les communes. Aujourd'hui, pour aller encore plus loin, on veut fusionner départements et régions, voire les agrandir, élargir les EPCI, élargir l'Union Européenne. Parallèlement, et non sans paradoxe, on a essayé de retrouver les régions historiques avec la politique des « Pays ». Il s'agit à chaque fois de la même quête qui préside à ces mouvements, celle de la bonne maille, de la maille mythique qui permettra d'agir de façon « rationnelle » et « cohérente »... que l'on ne trouve pas.

A aucun moment la question n'a été de savoir si le problème était bien posé et s'il n'était pas nécessaire de considérer que l'important ne résidait peut-être pas dans la taille de la maille. La politique des réseaux de villes, dans les années 1990 avait tenté ce pari de construire les alliances à partir des centres, dans la discontinuité, sur projet, dans la souplesse, pour accompagner les modes de vie des individus qui pratiquaient ces espaces. Force est de constater aujourd'hui que ces expériences se sont effacées. Et même si nous avons évoqué par ailleurs le caractère inéluctable de cet

⁶ L. ORTIZ, « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel », in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, J. Cl. NEMERY (dir.), Paris : Economica, 1994, p. 183-200.

⁷ M. AUGÉ, *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Paris : Aubier, 1994, 195 p.

⁸ J. VIARD, *La société d'archipel ou les territoires du village global*, La tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 1994, 127 p.

⁹ P. VELTZ, *Des lieux et des liens, politique du territoire à l'heure de la mondialisation*, La tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 2002, 153 p.

¹⁰ M. CASTELLS, *La société en réseaux*, Paris : Fayard, 2006 [1996], 671 p.

¹¹ J. RIFKIN, *L'âge de l'accès, la nouvelle culture du capitalisme*, Paris : La Découverte, 2005 [2000], 296 p.

¹² G. LIPOVETSKY, *L'ère du vide : essais sur l'individualisme contemporain*, Paris : Gallimard, 1983, 246 p.

¹³ M. MAFFESOLI, *Le temps des tribus : le déclin de l'individualisme dans les sociétés de masse*, Paris : Méridiens Klincksieck, 1988, 226 p.

effacement¹⁴, il n'en reste pas moins qu'ils ont été rattrapés par l'injonction : « un seul tenant et sans enclave » de la fabrique territoriale à l'œuvre¹⁵.

Au final, les attendus de cette nouvelle réforme montrent que l'Etat considère que les réponses apportées par le local à travers les alliances intercommunales existantes, n'ont pas permis d'accéder à cet idéal territorial.

B. Le choix de l'alliance implique la stratégie et l'injonction de compétitivité écarte la solidarité

En choisissant l'alliance volontaire entre les acteurs locaux, l'Etat a lui-même construit le bestiaire intercommunal, pour reprendre l'expression de Bailly¹⁶. Si on ajoute l'injonction de « compétitivité » qui devient le maître mot de l'action publique, il n'est pas surprenant que les alliances créées se soient fondées sur des rationalités multiples souvent très éloignées de l'idéal territorial poursuivi. Ainsi, les maires des villes-centres ont souvent eu du mal à convaincre leurs collègues des communes « riches » de leur proche banlieue d'être financièrement solidaires du besoin d'équipement de l'agglomération. Ces derniers ont souvent préféré se tourner vers leur hinterland rural, parfois périmètre de leur canton¹⁷, pour profiter de leur situation privilégiée du point de vue de la taxe professionnelle et accroître leur attractivité et leur compétitivité. Ces intercommunalités dites « défensives¹⁸ » encerclent généralement les villes moyennes, voire parfois les métropoles¹⁹, et ont été explicitement visées par la réforme comme en témoignent les débats au Sénat lors de la discussion de la loi de décembre 2010.

Ces réactions sont pourtant tout à fait conformes à l'injonction de compétitivité qui est simultanément faite aux collectivités territoriales. Lorsqu'une entreprise veut gagner en compétitivité, elle réduit ses alliances solidaires pour choisir des alliés susceptibles d'apporter une plus-value à son développement. Clairement, les maires de ces communes périphériques choisissent de privilégier leur rente de situation. Les habitants sont d'ailleurs généralement plutôt favorables à cette stratégie qui limite l'impôt puisque la charge intercommunale de ces périphéries pèse (pesait ?) essentiellement sur les entreprises. Mais ces dernières sortent aussi gagnantes de la compétition locale du fait d'un taux d'imposition plus léger dans ces périphéries non intégrées dont les besoins sont moindres. Sans compter que la plus-value, géographique et financière, autorise également le développement d'équipements et de services de qualité sur le plan culturel, sportif, de loisirs mais aussi dans l'animation de la vie locale, exactement ce que cherchent aujourd'hui les habitants dans leur stratégie de localisation.

L'intercommunalité par l'alliance volontaire ne conduit donc pas naturellement à la cohérence territoriale. Elle aurait même plutôt tendance à provoquer l'incohérence. Dans la société du « gagnant-gagnant » dans laquelle nous sommes, lorsque des communes périphériques riches ont fait le choix d'intégrer une communauté d'agglomération, la contrepartie financière matérialisée par des versements compensatoires lourds, a durablement pesé sur les entreprises. Ainsi, tant que le moteur du développement territorial reste la compétitivité, il n'y a pas de raison que la solidarité locale intègre les stratégies d'alliances, et mène à la cohérence rationnelle du territoire.

¹⁴ F. TESSON, « Villes moyennes, des réseaux toujours à l'ombre des métropoles ? », *Urbanisme*, n°378, 2011, p. 47-49.

¹⁵ F. TESSON, « Les "réseaux de villes" : l'intercommunalité du XXIème siècle, retour sur une belle idée... », in *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospective*, A. BLETON-RUGET, N. COMMERÇON et M. VANIER (dir.), Mâcon : Insitut du Val de Saône-Mâconnais, 2010, p. 333-340.

¹⁶ G. BAILLY, « Périmétrage des intercommunalités et rationalisation du discours Etatique », *La semaine juridique, administrations et collectivités*, V.2134, n°14, 2011, 4 p.

¹⁷ Voir l'exemple de la banlieue de Périgueux - F. TESSON, « Autoroute et recompositions territoriales : la mise en lumière de quelques paradoxes à travers l'exemple de la Dordogne », *Géocarrefour*, V.77, n°1, 2002, p. 55-64.

¹⁸ P. BOINO, « Logique de champ et intercommunalité », in *Intercommunalité : politique et territoire*, P. BOINO et X. DESJARDIN (dir.), Paris : La Documentation française, 2009, p. 13-38.

¹⁹ F. TOMAS, « Produire de la ville en périphérie urbaine : le cas du SICOVAL dans l'agglomération de Toulouse », *Revue de géographie de Lyon*, V.72, n°2, 1997, p. 143-151.

II. Le difficile retour de l'Etat ou l'impossible arrondissement du local

Mais cette loi de décembre 2010 marque surtout le retour de l'État. A côté du souci d'économie permanent, c'est bien une prise de conscience par l'État du relatif échec de l'intercommunalité à fabriquer de la cohérence territoriale qui l'a conduit à entreprendre une nouvelle réforme de cet outil. Après sa *simplification* et son *renforcement* en 1999, voici venu le temps de sa *rationalisation*. Il est important de noter que la réforme ne remet pas en cause l'attendu principal développé dans le premier point, à savoir la quête de la bonne maille. Elle se contente simplement de revoir la méthode en organisant le retour de l'Etat. Ainsi, les préfets sont chargés de ramener les élus à la raison et de proposer une nouvelle carte intercommunale cohérente. Mais comment négocier avec des élus qui ont élaboré leurs alliances avec des visées stratégiques ? De plus, le calendrier choisi engage tous ces acteurs dans une marche forcée et précipitée qui rend la négociation difficile. Cette précipitation, sans doute imposée par le calendrier électoral, a toutes les chances d'aboutir à une réforme finalement assez légère, dont les résultats seront essentiellement comptables et surtout très peu rationnels.

A. Le retour de l'Etat comme garant d'une cohérence enfin trouvée

Ce changement de méthode a conduit à revenir à une injonction descendante et à imposer le retour de l'Etat. Ainsi, il est « naturel » que le rôle de « grand réformateur » incombe au préfet doté pour l'occasion de pouvoirs particuliers. Ces « super pouvoirs », comme ils ont très vite été nommés, se déclinent en deux temps.

Le premier temps concerne la proposition du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). A partir du début 2011 et de l'entrée en vigueur de la loi, le préfet disposait d'un délai très limité et extrêmement encadré. En fixant la date buttoir pour arrêter le schéma au 31 décembre 2011, le rétro-planning de la réforme était clair. La loi donnait 4 mois à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) pour émettre son avis (de septembre à décembre 2011) après avoir donné 3 mois aux communes et aux organes délibérants des EPCI (de juin à août 2011). Ce qui a conduit le préfet, à mobiliser les services de l'Etat et à mener la concertation avec les élus locaux (lorsqu'elle a eu lieu) durant le premier trimestre 2011 pour proposer une cartographie et un argumentaire dès le mois d'avril 2011²⁰ et ainsi pouvoir soumettre sa copie finale à la fin du mois de mai.

Cette marche forcée, durant laquelle le préfet détient les clés de la mobilisation, va déboucher sur 17 mois (du 1er janvier 2012 au 1er juin 2013) durant lesquels ses pouvoirs vont être élargis pour la mise en application effective du schéma. Durant cette période, il pourra avoir l'initiative de la mise en œuvre des projets de recomposition des EPCI, et les organes délibérants de ses derniers n'auront plus les prérogatives en matières de prises de décision qui leur sont habituellement dévolues puisque seule la majorité simple sera requise lors du vote de leurs assemblées sur les projets de modification des statuts ou des périmètres (au lieu de la majorité des 2/3). Inversement, la majorité des 2/3 sera nécessaire à la CDCI pour proposer un projet alternatif en cas de refus du schéma.

Cette reprise en main a été jugée nécessaire pour rendre rationnelle la carte intercommunale. On peut néanmoins se demander sur quels principes se fonde cette raison.

B. Une rationalité comptable : l'héritage de la République

En analysant la manière dont les services de l'Etat ont présenté les projets de schémas on remarque tout de suite qu'ils emboîtent le pas de la rationalité comptable déjà présente dans la loi par l'intermédiaire du plancher de 5000 habitants regroupés (hors zone de montagne). En effet, les documents qui ont été présentés dans les différentes réunions qui ont jalonné la procédure, comme se fut le cas dans les Pyrénées-Atlantiques par exemple, commençaient tous par positionner le département par rapport aux moyennes régionales et nationales relativement au nombre de communes regroupées, aux populations des EPCI, aux Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF), aux compétences

²⁰ Réunion du 27 avril dans les Pyrénées Atlantiques

partagées.... Cet état des lieux montre bien que la rationalisation se veut froide, égalitaire et républicaine, on chiffre, on compare et on agit.

Or, cette démarche objectivante nie les singularités départementales. Et, même au sein d'un département, il est intéressant de questionner l'opportunité de comparer les intercommunalités de la Haute-Landes, par exemple, où les communes sont immenses et peu peuplées mais où l'habitat est groupé, à celles de la Chalosse et du Tursan, où les communes sont plus petites, plus peuplées mais où on compte parfois plusieurs hameaux sur le territoire communal. Si le législateur a pensé à la question spécifique de la montagne, et a intégré dans la loi une marge de manœuvre concernant les « spécificités géographiques », l'état des lieux reste comptable.

Cette rationalité comptable est sans doute un héritage de l'égalité républicaine dont les préfets sont les garants historiques et pour laquelle l'Etat central développe ses propres instruments. Parmi eux, l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), qui possède le statut de direction générale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, est un des maillons essentiels de l'action sur le territoire. L'INSEE produit et formate la connaissance de l'espace national en imposant son regard froid et objectif sur les territoires. Il n'est donc pas étonnant que les catégories de l'INSEE aient été retenues pour servir de base à la rationalisation de l'intercommunalité. Ainsi, le principe général voudrait que les EPCI urbains retrouvent les contours des unités urbaines alors qu'en milieu rural l'objectif serait plutôt les périmètres des bassins de vie. Il est à noter qu'à l'origine, l'intercommunalité urbaine ambitionnait la rencontre avec le périmètre des aires urbaines et non des simples pôles urbains²¹. C'est-à-dire que l'Etat espérait lier le sort des communes à la fois morphologiquement continues et fonctionnellement interdépendantes (résidence et travail). L'objectif est aujourd'hui revu à la baisse tant il est rare que les communautés d'agglomération regroupent seulement l'ensemble de leur pôle urbain.

Mais la situation est, bien entendu, plus complexe. Ce retour de l'Etat est peu du goût des élus locaux qui comptent bien faire valoir leur point de vue et les héritages de l'histoire qui ont jalonné l'édification des limites actuelles. Et la négociation promet d'être rude entre les territoires « froids » du préfet et les territoires « chauds » des élus locaux. L'histoire dira ce qu'il adviendra de ces SDCI. Mais il est d'ores et déjà intéressant de se pencher sur les arguments de la négociation, d'autant que, d'emblée, la rigueur de l'Etat a montré des failles et soulevé les premiers problèmes.

C. L'incohérence de l'État dans la mise à disposition des données ou comment les préfets ont travaillé avec des données obsolètes

Plusieurs paradoxes pourraient être dégagés mais nous avons choisi de limiter notre démonstration à cet élément d'une part parce qu'il interroge vraiment le géographe, d'autre part pour bien mettre en valeur son importance. Depuis la première publication, désormais annuelle, des données du nouveau recensement, la communauté scientifique (notamment les géographes) attendait avec impatience la publication du redécoupage par l'INSEE des unités urbaines et de leurs corollaires : pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multipolarisées. En effet, les unités urbaines sont fondées sur la continuité du bâti, et étant donnée l'étalement urbain qui a marqué la décennie passée, il était attendu que les périmètres des unités urbaines évoluent de façon notable. De la même façon, les nouvelles formes de périurbanisation repérées ses dernières années²² laissaient penser que le seuil de 40% d'actifs travaillant dans une autre commune de l'aire urbaine allait entraîner un déplacement sensible des frontières du périurbain telles qu'elles étaient définies depuis 1999. L'accès récent à certains chiffres de migrations liées au travail laissaient entrevoir cette tendance et, de ce fait, l'émergence

²¹ Dans le vocabulaire de l'INSEE, un pôle urbain est une unité urbaine qui abrite plus de 5000 emplois (qui devient ainsi le cœur d'une aire urbaine). L'unité urbaine est un ensemble de communes présentant une continuité du bâti et abritant 2000 habitants. L'aire urbaine associe au pôle urbain les communes dites périurbaines dont la détermination repose sur la part des navettes quotidiennes domicile/travail (seuil de 40% des actifs travaillant dans l'aire urbaine)

²² E. ROUX et M. VANIER, *La périurbanisation, problématiques et perspectives*, Paris : la Documentation française, 2008, 87 p.

d'une nouvelle image de la France, pour reprendre les termes employés par Brunet²³ lors de l'introduction de ce zonage.

Ces données spatiales étaient d'autant plus attendues que le dernier découpage datait du recensement de 1999, soit douze longues années qui comptent beaucoup dans une société de plus en plus mobile au sein de laquelle les individus ont une spatialité de plus en plus complexe. Or les nouveaux périmètres des unités urbaines sont parus sur le site de l'INSEE le 10 mai 2011²⁴. Ainsi, l'essentiel des documents qui ont été présentés par les services de l'Etat lors des réunions préparatoire au SDCI, comme ce fut le cas dans les Pyrénées-Atlantiques²⁵, faisaient référence aux données spatiales de 1999. Si le caractère un peu froid de ces données ne les rend pas forcément pertinentes pour le chercheur qui aime à s'en détacher, elles correspondent parfaitement à la volonté objectivante affichée par les services de l'Etat. Ainsi, il semble parfaitement incohérent de ne pas avoir calé le calendrier de la publication de ces données sur celui de la réforme qui les affichait comme des références. Les préfets auraient sans doute trouvé là des arguments de la raison plus puissants et surtout plus rigoureux face aux stratégies politiques à l'œuvre.

L'exemple des Pyrénées Atlantiques est particulièrement riche d'enseignements sur les effets de ce retard, qui, combiné aux velléités traditionnellement conservatrices des élus locaux, ont conduit à vider d'une partie de sa cohérence le SDCI finalement proposé au débat. L'analyse des propositions et des discours issus des réunions préliminaires qui ont jalonné les étapes de la construction du schéma, permet de mieux cerner les principes qui ont structuré la négociation et de mieux comprendre les raisons pour lesquelles le schéma final est aussi peu ambitieux, du moins dans sa partie urbaine, et traduit l'échec de la raison.

1. Comment la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées a manqué son rendez-vous avec la ville

Le cas palois est intéressant dans la mesure où il révèle un échec dans la tentative de rationalisation qui aurait pu conduire à adosser la communauté d'agglomération (CA) à son unité urbaine. Il n'a jamais été question de la retrouver totalement, car une communauté de communes (CC) puissante et bien structurée au Sud-Est, le long du Gave de Pau (CC Vath Vielha devenue CC du Pays de Nay) la scindait déjà en deux. Mais il semblait possible d'en affiner suffisamment les contours pour s'approcher de la rationalité poursuivie. Il s'agit ici de décomposer en quatre temps et quatre cartes les relations entre, d'une part les EPCI (ceux existants, ceux proposés par le préfet et ceux finalement retenus dans le schéma), d'autre part les limites de l'unité urbaine paloise (dans leurs définitions de 1999 et de 2011).

²³ R. BRUNET, « La ZPIU est morte, vive le ZAU ! », *Mappemonde*, V.3, 1997, p. 18-21.

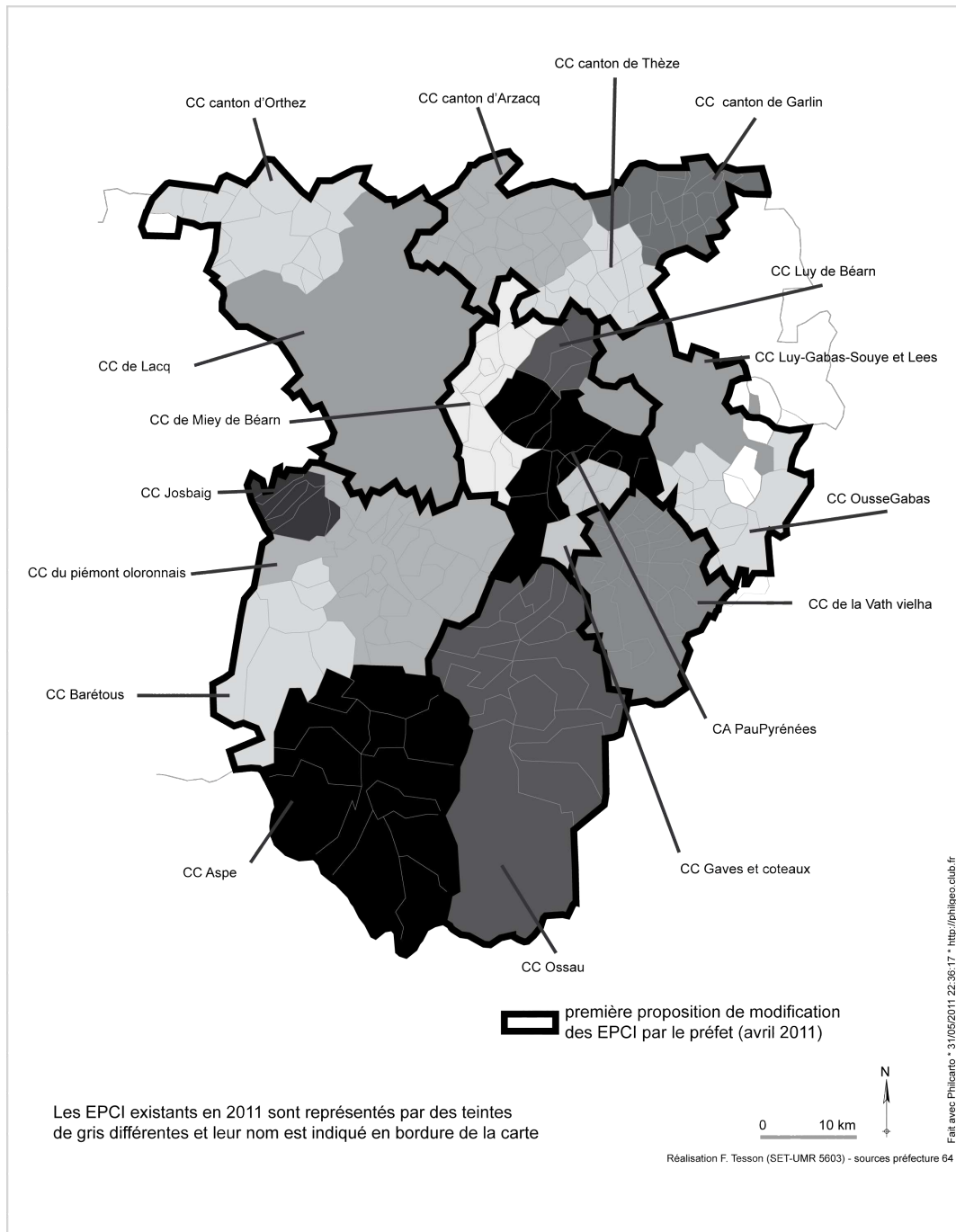
²⁴ Le zonage en aire urbaine n'a été publié qu'au mois d'octobre 2011

²⁵ Une analyse systématique des SDCI le confirme. En effet, même si les cartes sont généralement datées de 2010, le découpage des unités urbaines est celui 1999

Sur la première carte (carte 1) figurent les EPCI en place et la première proposition présentée en avril par le préfet lors d'une réunion à laquelle les élus avaient répondu présent en masse. Cette carte montre une volonté de réduire de façon importante le nombre de structures puisque dans cette partie du Béarn ce ne sont pas moins de neuf EPCI qui auraient pu disparaître, essentiellement du fait de fusions d'EPCI entiers. Le seul démembrement, qui sera la source du problème que nous souhaitons soulever, concerne la CC Luy-Gabas-Souye et Lees, à l'Est de Pau, pour laquelle il était question qu'une partie intègre la CA Pau-Pyrénées.

Carte 1

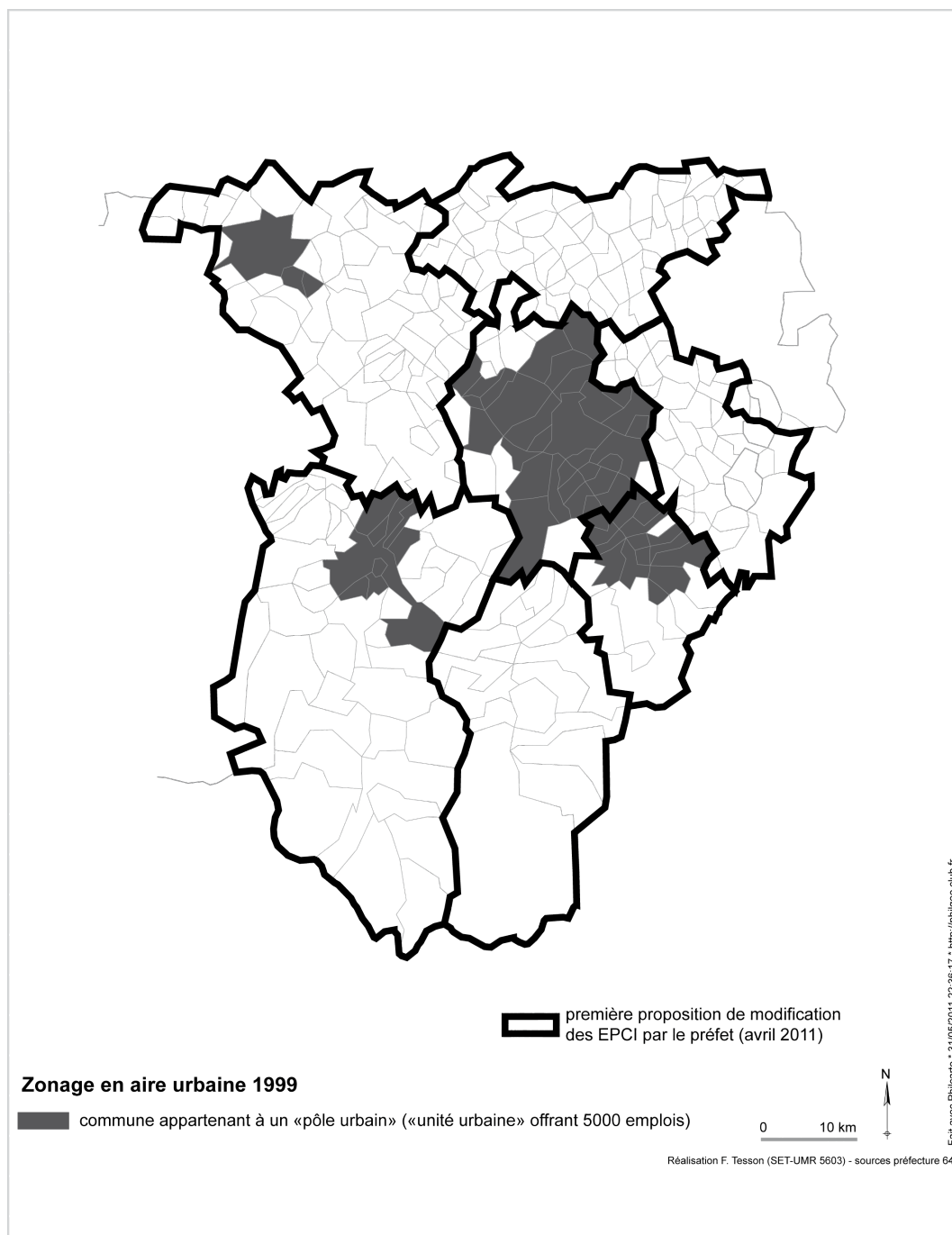
EPCI à fiscalité propre dans les Pyrénées-Atlantiques autour de Pau en 2011 et première proposition de rationalisation par le préfet (avril 2011)



Pour comprendre quelle rationalité avait conduit à ce découpage nous avons, dans un premier temps, superposé le pôle urbain palois dans son périmètre de 1999, celui présenté dans tous les documents accompagnant cette réunion. Il semble évident (carte 2) que ces périmètres ont constitué la référence des services de l'Etat dans la mesure où l'extension de la CA Pau-Pyrénées à l'Est limite le démantèlement de la CC Luy-Gabas-Souye et Lees à la partie concernée par le pôle urbain alors qu'à l'Ouest le choix a été fait d'intégrer la totalité de la CC Miey de Béarn dont 7 communes appartiennent à l'agglomération morphologique.

Carte 2

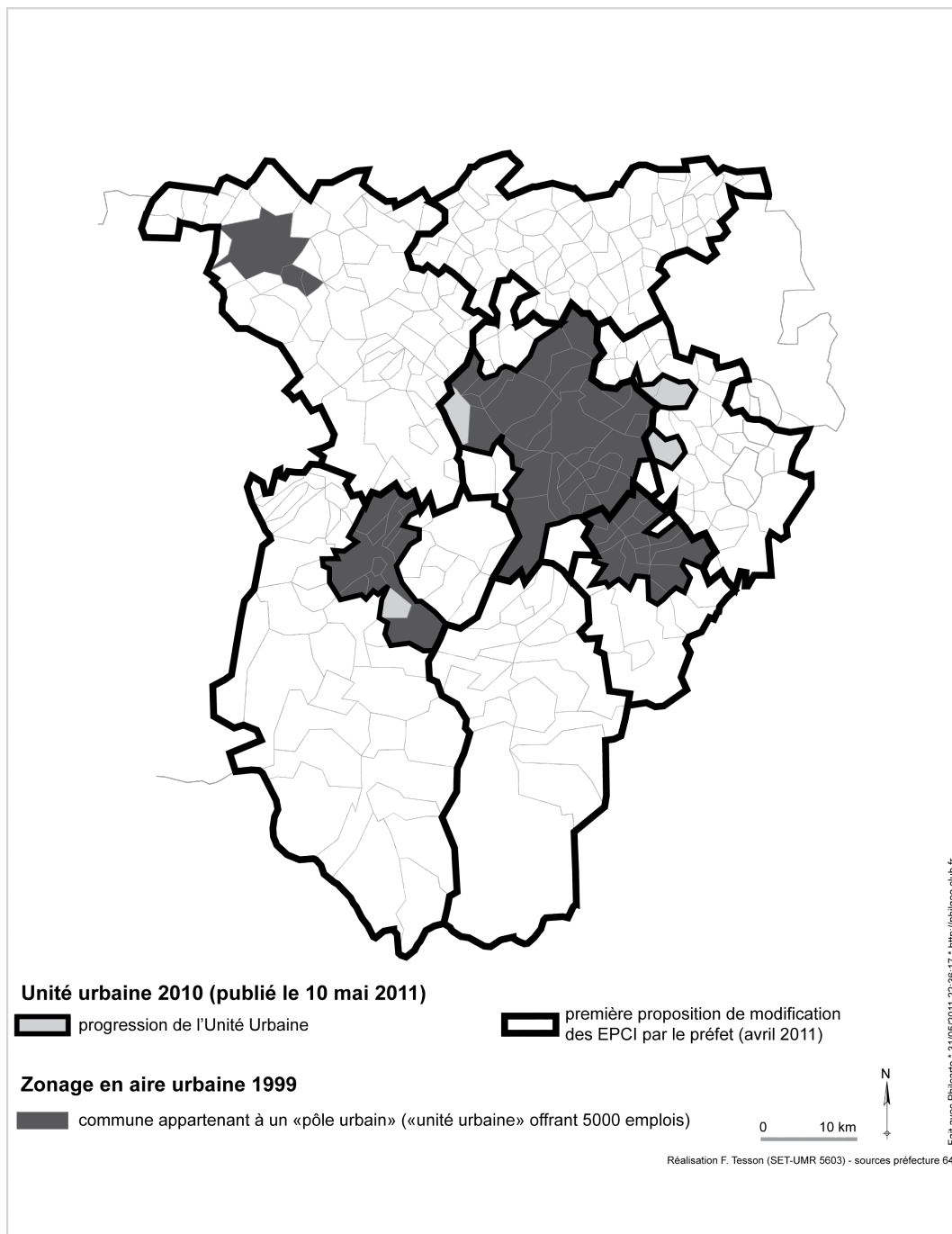
Périmètre des EPCI issus de la première proposition de rationalisation par le préfet (avril 2011) et limites des Pôle Urbain de Pau, Oloron Sainte-Marie et Orthez (définition 1999)



Maintenant, la superposition des limites de l'unité urbaine de Pau dans sa définition de 2011 (carte 3) change sensiblement la donne. En effet, dans la partie orientale de l'agglomération ce ne sont plus trois mais six communes que la proposition aurait pu intégrer et cela aurait donné plus de crédit au démantèlement de la CC Luy-Gabas-Souye et Lees dont les autres communes auraient pu se rattacher à des problématiques plus périurbaines voire rurales qu'elles partagent avec les EPCI environnants.

Carte 3

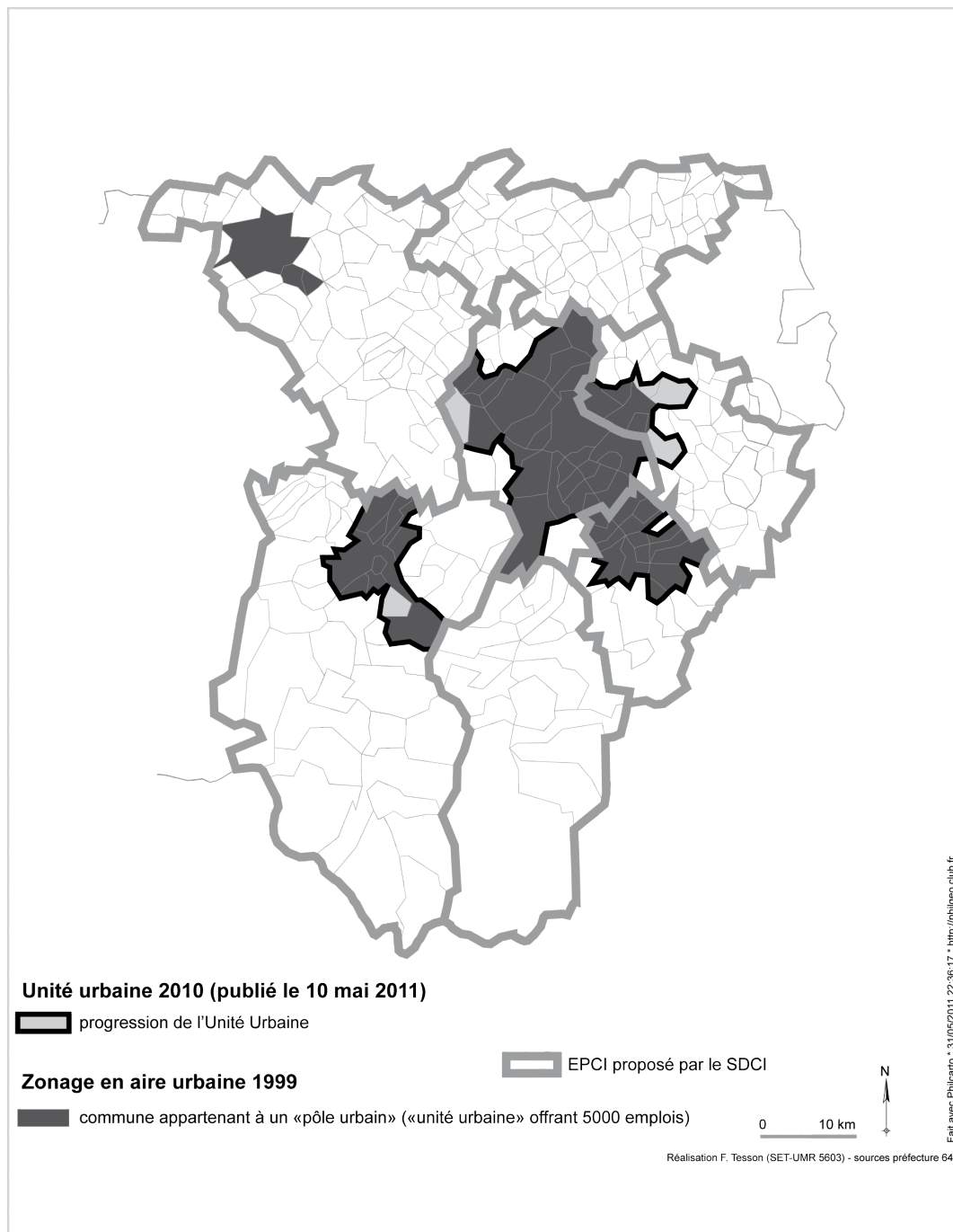
Périmètre des EPCI issus de la première proposition de rationalisation par le préfet, limites du Pôle Urbain de Pau (définition 1999) et nouveau découpage des unités urbaines (2011)



Au lieu de cela, le SDCI proposé au débat (carte 4), renonce aux annexions initiales et manque le rendez-vous avec la ville. Nous ne soutenons pas que l'obsolescence des données initialement retenues est à l'origine de ce pas en arrière, les positions des élus concernés avaient déjà rendu fragile l'ambition initiale, comme en témoignent les propos tenus lors de la dernière réunion présentant le SDCI définitif²⁶. En revanche, il est possible d'imaginer que les arguments du préfet auraient été plus tranchants s'ils avaient pu être nourris dès le départ par les données actualisées.

Carte 4

Découpage des unités urbaines (1999 et 2011) et SDCI final



²⁶ Compte rendu disponible sur le site internet de la préfecture des Pyrénées Atlantiques

2. Un épilogue qui pose question : quête de cohérence ou volonté de réduire le nombre de structures coûte que coûte ?

Mais cette démonstration cache sans doute autre chose si on s'attache à ce qui reste du SDCI aujourd'hui. En effet, les propositions du préfet n'ont pas pesé bien lourd face aux volontés politiques locales. Les négociations du schéma avaient ouvert une brèche en renvoyant à 2018 sa mise en œuvre pour les agglomérations de Pau et de Bayonne. Ce délai a permis à tout le monde de travailler sereinement au démantèlement des propositions préfectorales. Ainsi, la communauté de commune du Luy de Béarn (au Nord de la agglomération) qui devait, à terme, rejoindre la CAPP a réussi à convaincre l'EPCI rural la jouxtant au Nord de fusionner et se tourne ainsi vers son hinterland rural pour échapper à la domination paloise. Cette fusion aujourd'hui actée par le préfet, prendra effet en 2014 et met ainsi un terme à l'ambition préfectorale initiale. On s'éloigne de la cohérence souhaitée fondée sur les unités urbaines. D'un autre côté, les communes les plus riches des EPCI « menacés » d'intégrer la communauté d'agglomération à l'Ouest et au Sud-Est ont démarché les grosses structures qui les jouxtaient pour les rejoindre. Si le préfet a pour l'instant opposé son veto à deux de ces opérations, les élus en question n'ont pas déposé les armes si on en croit la presse locale.

Ce mouvement laisse penser que finalement ce qui importe n'est pas tant la cohérence des structures construites que la diminution de leur nombre. En effet, la rationalité comptable l'a largement emporté sur la cohérence géographique pourtant affichée dans la loi. On peut se demander si l'objectif n'était pas simplement de réduire le nombre de structures en affichant une extrême fermeté incarnée par le pouvoir des préfets, tout en actant toute opération qui viserait à fusionner des EPCI entre eux.

Au final, la réforme de l'intercommunalité a toutes les chances de proposer un bilan comptable très positif avec une réduction drastique du nombre d'EPCI. Ce sera surtout le cas en milieu rural du fait de l'introduction du seuil des 5000 habitants. Mais la cohérence, notamment en milieu urbain où la question intercommunale présente des enjeux autrement plus complexes et importants, sera peu en rapport avec les objectifs affichés. Le problème viendra sans doute de la multiplication de regroupements périurbains gigantesques, dont l'efficience dans l'exercice de leurs compétences reste à démontrer et qui interdiront définitivement à la ville-centre de construire une communauté d'agglomération rassemblant au moins la ville morphologique.

Pour conclure : finir par accepter l'irrationalité des périmètres pour pouvoir les dépasser

Ainsi, alors que nous avons montré que la quête de l'optimum dimensionnel est vaine, la réforme des collectivités territoriales en cours est restée dans la poursuite de ce mythe tenace. De plus, alors que l'Etat semblait enclin à imposer sa vision des périmètres en donnant le pouvoir aux préfets de contraindre les élus à rentrer dans le rang, les résistances locales associées au manque de cohérence de l'argumentaire des services déconcentrés de l'Etat, ont conduit à des SDCI aux ambitions modestes et surtout à une application impossible. Pourtant les résultats apparaîtront sans doute comme positifs dans la mesure où, en milieu rural, le nombre d'EPCI sera considérablement réduit et qu'il ne restera plus de communes isolées. En revanche cette réforme ne règlera vraisemblablement pas la question des intercommunalités urbaines pour lesquelles les enjeux et les résistances sont trop importants.

Les questions qui demeurent portent sur les conséquences possibles de l'élargissement parfois démesuré des EPCI ruraux et périurbains. La réforme est en train de produire des « hydres » qui vont être amenés à négocier en leur sein un polycentrisme qu'aucune autre institution n'est parvenue à réellement faire fonctionner. Mais ce n'est pas la seule question soulevée par cette réforme et ses conséquences : la gestion des compétences sur de vastes espaces peu denses et mal connectés, l'affaiblissement des services de proximité, la baisse de la réactivité des services communautaires,...

Au-delà de ces conséquences possibles, cette réforme redistribue les cartes d'un jeu qui commençait à peine à fonctionner. Un des truismes qui s'est imposé dans la question intercommunale considère que la bonne alliance est celle qui fonctionne. Or une des conditions du « bon fonctionnement » (il faudrait débattre de ce qu'est un bon fonctionnement) n'est-elle pas la stabilité ? Ne peut-on pas poser

l'hypothèse qu'après vingt ans de recomposition territoriale, il est important de laisser les nouvelles structures trouver leur place et inventer leurs propres manières de dépasser leurs frontières pour s'adapter à l'évolution de la société.

Les enjeux de la recomposition territoriale se trouvent sans doute plutôt du côté de l'interterritorialité²⁷, et de la manière dont ces nouvelles « briques territoriales » vont créer des liens, tant horizontaux, avec les autres briques du même niveau, que verticaux vers l'extérieur, avec les structures classiques de l'architecture institutionnelle, mais aussi vers l'intérieur même de leurs territoires redéfinis avec les communes qui les composent.

Quelques pistes émergent de cette loi, ouvrant le champ des possibles. Ces ouvertures se trouvent peut-être paradoxalement dans les interstices. Ainsi, il est possible d'imaginer que l'élargissement de certains EPCI, notamment ruraux, va imposer de nouveaux modes de gouvernance et de gouvernement qui pourraient laisser la place à de l'innovation. Sans doute pas une innovation radicale, immédiatement lisible, mais plutôt une innovation ordinaire²⁸ qui s'immisce dans les plis les plus fins de l'organisation territoriale et de sa gouvernance. Ces avancées pourraient même s'imposer comme des « bonnes pratiques » qu'affectionne particulièrement la DATAR.

En outre, cet élargissement devrait entériner la déconnexion entre ces outils territoriaux mis en œuvre par le politique et les espaces de vie réels des citoyens dans notre société d'archipel, mais aussi avec les « territoires mémoires » que l'on cherche systématiquement, par nostalgie sans doute, à réifier alors qu'ils n'en ont nul besoin pour perdurer. Cet éloignement devrait permettre de révéler que l'action ne peut se faire qu'en dépassant les frontières, en les rendant poreuses. Car il est possible de penser que c'est bien la croyance dans l'existence d'un territoire cohérent et rationnel qui finit par imposer l'idée que tout peut et doit se faire dans ce périmètre enfin trouvé. La mise en évidence de son inexistence pourrait autoriser à s'en affranchir et à enfin penser la géométrie variable, voire la discontinuité, d'une part dans des alliances vers l'extérieur, d'autre part dans le traitement des compétences et des projets à l'intérieur des périmètres. Les pôles métropolitains semblent permettre, par leur souplesse, de penser cela dans les alliances externes ; l'idée parfois évoquée, d'une territorialisation des compétences au sein des EPCI, pourrait être une solution dans la dimension interne des alliances.

²⁷ M. VANIER, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Paris : Économica, 2008, 160 p.

²⁸ N. ALTER, *L'innovation ordinaire*, Paris : PUF, 2005 [2000], 284 p.