

QUELLE APPLICATION DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE DANS LE DÉPARTEMENT DE L'OISE ?

PAR

Patricia DEMAYE

Allocataire de recherche - Monitrice (CURAPP - CNRS)

Le problème de l'émiettement communal pourtant affiché depuis longtemps comme un handicap pour le développement et l'intégration des collectivités locales dans l'Europe¹ n'est pas évoqué par les lois de décentralisation. Sujet délicat affectant la susceptibilité des élus locaux et des administrés, marqué par la permanence des craintes d'une réforme autoritaire de la carte territoriale, le problème de la restructuration territoriale a été volontairement éludé tant en 1982 qu'en 1983, dans le but d'éviter un éventuel blocage du processus de décentralisation. La loi relative à l'Administration territoriale de la République du 6 février 1992², dite loi ATR, vise à combler cette lacune et envisage de remédier au morcellement communal en rénovant la solution intercommunale. Les tentatives de regroupement autoritaire des communes par le recours à la fusion ont en effet toutes échoué³ : la méthode chirurgicale que représente la fusion de communes ne peut plus être proposée en tant que solution au problème de

1 . Dans la mesure où 80% des 36650 communes réparties sur le territoire national ne comptent pas 1000 habitants.

2 . Publiée au *J.O.* (partie lois et décrets) du 8 février 1992, pp. 2064 à 2083.

3 . La dernière en date, la loi Marcellin du 16 juillet 1971, adoptée pourtant à une large majorité par le Parlement, n'a pas été suivie d'effets : seules 775 fusions de communes ont été prononcées alors que les plans départementaux, élaborés en 1972, avaient proposé 3685 fusions de communes. La mise en oeuvre du texte a été freinée et détournée au niveau local par les élus locaux et les préfets de départements qui se sont entendus pour bloquer le processus de réforme.

Sur ce point, voir J. de Kervasdoue, L. Fabius et autres, "La loi et le changement social : un diagnostic", *R.F.S.*, XVII, 1976, pp. 423 - 450.

l'émiettement communal français ; la commune appartient "à notre patrimoine génétique institutionnel"⁴ et ne saurait être supprimée sans soulever l'hostilité de ses représentants. Forcé est de constater que, vingt ans après l'échec de la loi Marcellin, les craintes liées à une éventuelle atteinte à la liberté communale persistent : lors des débats parlementaires précédant le vote serré de la loi du 6 février 1992⁵, l'ombre de la fusion s'est encore profilée derrière les propos des parlementaires. Si cette loi est un "second souffle de la décentralisation"⁶, la coopération intercommunale n'est qu'un palliatif du refus de procéder à une révision de la carte administrative par diminution autoritaire du nombre de communes : elle n'est, pour reprendre les termes employés par Jean-Claude Thoenig, qu'un "substitut fonctionnel" à la transformation radicale des communes⁷.

La loi du 6 février 1992 rénove la coopération intercommunale, dans la mesure où elle aménage les structures intercommunales existantes et crée deux nouvelles formules de coopération, les communautés de communes et les communautés de villes. Elle entend promouvoir une nouvelle conception de la coopération intercommunale, guidée par une logique plus politique que fonctionnelle : les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) doivent être des instruments de réalisation des projets communs de développement définis par les élus locaux. Pour dynamiser le processus de changement, la loi crée une commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), composée, à l'exception de la présidence préfectorale, exclusivement d'élus locaux. Organes permanents, observatoires de l'état de la coopération intercommunale, les commissions départementales ont été investies d'une mission ponctuelle qu'elles ont aujourd'hui remplie : planifier la coopération intercommunale par un découpage des départements en périmètres de solidarité, cadres de l'élaboration des projets communs mis en forme par les élus locaux. La généralité et l'imprécision des textes ont laissé une grande latitude aux commissions départementales pour fixer le contenu des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Les schémas sont donc très hétérogènes par leur forme, par leur contenu et par les méthodes retenues par les commissions départementales⁸. L'application de la loi sur l'Administration territoriale de la République dans le département de l'Oise offre une illustration des dérives dont la réforme a pu être l'objet lors de son application. En

4 . J.C. Nemery, "Les institutions territoriales françaises à l'épreuve de la décentralisation" in J.C. Nemery, S. Wachter (Ed.), *Entre l'Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, DATAR / Editions de l'Aube, 1993, p.13.

5 . La loi ATR a été adoptée par l'Assemblée nationale par 287 voix pour, 262 contre, 10 abstentions et 17 refus de vote (lors de la séance du 23 janvier 1992).

6 . A. Mabilleau, "Perspectives sur la réforme", *Pouvoirs locaux*, n°6, Octobre 1990, dossier spécial, p. VIII.

7 . J.C. Thoenig, "La décentralisation : dix ans déjà, et après", in G. Gilbert, A. Delcamp, *La décentralisation dix ans après*, L.G.D.J., 1993, p. 100

8 . Sur ce point, voir P. Bouniol, "Le bilan des travaux des commissions départementales de la coopération intercommunale", in J. Caillosse (éd), *Intercommunalités*, Presses Universitaires de Rennes, collection "Res Publica", novembre 1994, p. 237 et s.

effet, alors que le gouvernement souhaitait aboutir à un découpage des départements en établissements publics à fiscalité propre⁹, la commission de l'Oise a divisé le département en territoires d'aménagement, c'est-à-dire en périmètres sur lesquels devront s'appuyer les schémas directeurs. Cette interprétation de la loi s'explique par le contexte local dans lequel la réforme vient se greffer : le département de l'Oise est un département limitrophe de la région parisienne, région qui est soumise à de fortes tensions liées à la saturation de son territoire, ce qui tend à présenter l'Oise comme un réservoir éventuel pour l'accueil de la population francilienne. Refusant de subir passivement les conséquences de l'hypertrophie parisienne, les élus et les agents de l'Etat s'étaient mobilisés dès avant l'intervention de cette réforme et avaient conclu à la nécessité de mettre en place des schémas directeurs sur l'ensemble du département. Présentée comme une nécessité, cette solution ne s'était cependant pas encore concrétisée. La loi du 6 février 1992 est apparue comme une opportunité : elle a consacré la possibilité de généraliser la mise en place de schémas directeurs dans le département¹⁰ et de faire parallèlement application de la politique de développement local du Conseil régional de Picardie dans le département de l'Oise.

La mise en oeuvre de la réforme au niveau départemental a été impulsée par un leader reconnu et apprécié de l'ensemble des élus locaux, qui a fait prévaloir son interprétation des textes. L'application de cette réforme a fait naître un enjeu autour duquel les acteurs locaux se sont positionnés et a donné lieu à la cristallisation d'un rapport de forces complexe. La réussite de la stratégie de changement développée par ce leader local a été fonction de sa capacité à débloquent les situations conflictuelles nées ou envenimées au cours du processus décisionnel.

La définition des critères présidant aux découpages infradépartementaux varie en fonction des circonstances locales : la marge d'initiative laissée aux acteurs locaux peut entraîner des inflexions de fait dans l'application du texte législatif. L'exemple du département de l'Oise en témoigne (I). Cette définition est le fruit de compromis passés entre les représentants des collectivités territoriales : tout découpage territorial est l'objet de luttes politiques. En modifiant le cadre de référence sur lequel prennent appui les structures intercommunales, par la transgression des limites cantonales, la ligne directrice adoptée par les personnes chargées de la mise en oeuvre de la loi ATR dans le département de l'Oise a provoqué la naissance de situations conflictuelles dans les territoires dessinés par la commission départementale (II).

9 . Le premier avant-projet gouvernemental du 23 novembre 1989 chargeait un groupe de travail présidé par le représentant de l'Etat d'établir un schéma départemental de création de communautés de communes.

10 . La généralisation des schémas directeurs a été souhaitée également par le Conseil Général de l'Oise dans la "Charte de développement de l'Oise", *L'Oise de nos enfants*, en 1992.

I. LA DÉFINITION DES CRITÈRES PRÉSIDENT AUX DÉCOUPAGES INFRA-DÉPARTEMENTAUX

La flexibilité du texte législatif adopté en 1992, son caractère incitatif, autorisaient de multiples lectures et donc une pluralité d'interprétations par les acteurs locaux chargés de sa mise en oeuvre. La mise en oeuvre est le moment privilégié d'adapter le texte aux circonstances locales, comme le montre l'exemple du département de l'Oise dans lequel les périmètres de solidarité répondent à la définition du bassin de vie donnée par le Conseil régional de Picardie.

A) Les lectures envisageables du texte de loi

Alors que le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire avait donné une interprétation de la loi par laquelle il demandait aux commissions d'orienter leurs réflexions "en priorité sur des EPCI dotés d'une fiscalité propre et de compétences en matière d'aménagement de l'espace et du développement local"¹¹, les projets des commissions départementales ont privilégié la définition de territoires de coopération plutôt que l'imposition de structures intercommunales et esquissé des pistes de réflexion plutôt que des propositions concrètes : si les commissions accordent la primauté au développement local dans leurs réflexions, elle se refusent le plus souvent à contrarier la volonté des élus locaux. Il en résulte que le "contenu même du schéma sera fonction de la capacité de proposition de la commission et des objectifs qu'elle se sera fixés. En la matière, il n'existe pas de "schéma-type", répondant à des critères préétablis"¹² : il revient ainsi aux commissions de la loi ATR d'apprécier, sur la base de critères qu'elles se seront fixés, si les territoires sont en conformité avec la loi en matière d'intercommunalité et à défaut, éventuellement, d'impulser la constitution de nouveaux périmètres de solidarité. Du contexte local dépend la plus ou moins bonne application de la loi. La préférence accordée aux territoires plutôt qu'aux structures de coopération est un moyen de minimiser les effets directs de cette politique, de les détourner et de les contourner.

Les critères qui ont présidé au découpage dans les départements sont variés. Dans la majorité des cas, le canton a été choisi en tant que cadre de référence : un grand nombre de CDCI ont considéré qu'il exprimait le mieux la solidarité entre le bourg-centre et les communes rurales et offrait ainsi un cadre privilégié pour la définition d'objectifs en commun. La persistance de la référence cantonale comme cadre de la coopération intercommunale témoigne du fait que les découpages administratifs ont peu à peu acquis une réalité

11. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, télégramme adressé à tous les préfets de département, 6 mai 1993.

12. Circulaire n°INTB9200139C du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique du 12 mai 1992, p. 14.

humaine. Mais le canton sur lequel se greffent les EPCI à fiscalité propre ne correspond pas automatiquement à une "solidarité naturelle" (bassin d'emploi, contrat de pays, bassin de vie...) et donc ne répond pas aux objectifs du législateur en tant que cadre idéal pour l'élaboration commune des projets de développement¹³. En outre, l'assise cantonale est trop restreinte dans beaucoup de cas pour suffire à réaliser les objectifs du législateur : la persistance de l'usage de cette référence par les CDCI peut donc être analysée comme un détournement majeur de la volonté du législateur, une solution qui ne participe pas du changement du cadre de l'action intercommunale des élus locaux¹⁴. Le plus souvent, la référence à un cadre différent provient de l'existence d'incitations départementales ou régionales antérieures à la loi ATR ayant favorisé l'intérêt des personnes chargées de l'application de la loi : ainsi le schéma de la CDCI de l'Indre-et-Loire propose la création de nouvelles structures sur le territoire en tenant compte de la politique régionale (dont la logique repose sur le bassin de vie) et des contrats départementaux du territoire dépassant les limites cantonales et reposant sur un espace cohérent de vie. Pour nombre de CDCI le périmètre de solidarité correspond au bassin de vie même s'il porte des appellations différentes, que ce soit les aires de coopération¹⁵ ou les territoires d'aménagement¹⁶ : le bassin de vie est perçu comme un tremplin pour déboucher ultérieurement sur la création d'EPCI à fiscalité propre dans le périmètre dessiné. Mais le bassin de vie ne faisant pas encore l'objet d'une définition officielle, le contenu donné à cette notion varie d'un département à un autre en fonction des initiatives menées antérieurement par les autorités locales : le bassin de vie appréhendé par la commission départementale de l'Oise, au travers des territoires d'aménagement, est en cela directement lié au contexte local antérieur à la publication de la loi du 6 février 1992. On observe que la liaison intercommunalité-aménagement du territoire est commandée par un choix politique contingent adapté à la spécificité du département de l'Oise, confortant l'idée que "l'extérieur doit s'adapter à l'intérieur, le général au particulier, le global au local"¹⁷.

13. Association des Maires de France, *Revue Départements et Communes*, janvier 1993 et octobre 1993.

14. A titre d'exemples, les CDCI de la Seine-Maritime et de la Marne ont travaillé sur ce périmètre : la CDCI de la Seine-Maritime a envisagé un découpage du département sur la base d'une réflexion cantonale, les périmètres des nouvelles structures créées ou à venir se superposant à ceux des SIVOM qui s'étendent sur le canton. La CDCI de la Marne a, quant à elle, souhaité entreprendre une réflexion sur les bassins de vie, appellation trompeuse car ces bassins de vie - périmètres présentant une forte cohérence géographique, économique, démographique et culturelle - sont déterminés dans la plupart des cas sur l'assise cantonale : le canton constitue le cadre de réflexion de la commission puisque le bassin de vie n'est autre que le canton lui-même.

15. CDCI des Côtes d'Armor.

16. CDCI de l'Oise.

17. J. Arocena, *Le développement par l'initiative locale : le cas français*, L'Harmattan, 1986, p. 191.

B) le bassin de vie : un territoire d'aménagement et de développement

Le schéma départemental de coopération intercommunale du département de l'Oise donne l'exemple d'une application originale de la loi ATR puisqu'il découpe le territoire départemental en 17 périmètres appelés les "territoires d'aménagement". Pour la plupart, ces territoires correspondent aux "bassins de vie" tels que les entend le Conseil régional de Picardie, espaces de vie équilibrés économiquement et humainement viables organisant l'accès des biens et des services à tous, et répondant aux deux critères adjoints à ce concept par la région, le critère territorial (il s'agit de l'intercantonalité comprise comme la réunion au minimum de deux cantons dans leur intégralité ou presque) et le critère démographique (il s'agit du seuil minimal de population compris entre 15000 et 20000 habitants). Le bassin de vie entendu par la CDCI de l'Oise a vocation à servir d'assise territoriale à l'élaboration des schémas directeurs souhaités par le Conseil général de l'Oise dans "la charte de développement" (publiée en décembre 1992), la mise en oeuvre des dispositions contenues dans les schémas directeurs devant déboucher à plus ou moins long terme sur la constitution d'EPCI à fiscalité propre dont le périmètre s'étendra sur les territoires dessinés par la CDCI. La méthode choisie par la CDCI de l'Oise n'est donc pas contraire aux objectifs exprimés à l'article 66 de la loi ATR selon lequel le "progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité" : la définition de projets communs de développement, c'est-à-dire d'une politique commune aux élus en cette matière, peut passer par les schémas directeurs établis par un SEP, un GEP, un SIVOM ou un district¹⁸, les communautés de villes ou de communes n'étant que de simples instruments parmi d'autres destinés à réunir les conditions nécessaires à la naissance d'un projet commun¹⁹.

Le périmètre de solidarité, dans cette démarche, ne saurait être trop restreint ni confiné dans des limites administratives telles que le canton. Le rapport Pierret souligne à cet égard que cette "solidarité étant à l'évidence tout autant économique que sociale, [cela] implique que les limites territoriales de nature purement administrative ne soient pas érigées en infranchissables frontières"²⁰. Or, si dans certains cas le canton peut constituer un périmètre de solidarité pertinent et adéquat, le plus souvent le véritable périmètre de solidarité est le bassin de vie. En effet, le déséquilibre des territoires provient aujourd'hui des mutations liées au progrès technologique (amélioration des

18 . SEP = Syndicat d'étude et de programmation ; GEP = Groupement d'étude et de programmation ;

SIVOM = Syndicat intercommunal à vocation multiple.

19 . Michèle Cascales définit le projet comme un ensemble de "choix stratégiques développant les potentialités et les chances d'un partenariat avec les acteurs économiques, financiers et culturels" ("la coopération intercommunale, une exigence centenaire" in *Entre l'Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, dir. J.C. Némery et S. Wachter, Datar éd. de l'Aube, 1993, p. 82).

20 . Rapport Pierret, doc. Ass. nat., n°1888, 1990, p.253.

moyens de communication, urbanisation, économie industrielle) qui ont profondément affecté la répartition des populations et des activités et donné naissance à de nouveaux espaces sociologiques et économiques se superposant aux découpages administratifs (cantons et arrondissements) : les bassins de vie. Si, pendant de nombreuses années, l'aire de coopération a été calquée sur le canton²¹ - ainsi dans le département de l'Oise, la formule du SIVOM s'est, dans un premier temps, développée sur le périmètre cantonal et a reposé sur la devise "un collège = un SIVOM", de même que les premiers districts créés après l'ordonnance de 1959 se sont apparentés à des "SIVOM urbains" assis sur l'échelle cantonale -, le canton ne saurait être aujourd'hui le cadre privilégié de l'action commune des élus. La commission départementale de l'Oise a cependant tenu compte des cantons afin d'éviter tout blocage lié à la scission de cantons formant pour certains des unités cohérentes et a raisonné sur l'association de cantons dans leur intégralité ou presque. Mais le canton ne constitue que l'un des critères pris en compte par la CDCI qui a dessiné les territoires de planification en se référant également aux réseaux de communication, aux bassins d'emploi et zones de chalandise, aux pays auxquels se rapporte une conscience identitaire, aux caractéristiques physiques des territoires, aux solidarités intercommunales existantes (particulièrement, les SEP, les GEP, les SIVOM et les districts) ou encore au potentiel urbanisable du territoire²² : le canton est un critère parmi d'autres avec lesquels il peut entrer en concurrence. L'existence d'une "conscience de canton", qui peut être transformée en "conscience de communautés"²³ de communes, a toutefois resurgi lors des débats sur la loi ATR puisqu'il a été envisagé de copier le périmètre des communautés de communes sur celui des cantons, proposition repoussée afin de ne pas limiter les initiatives de coopération intercommunale²⁴.

La loi ATR ouvre des perspectives nouvelles sur ce point, prolongées par la loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire, dite loi ADT, du 4 février 1995 même si les parlementaires ne sont pas parvenus à un accord débouchant sur la reconnaissance textuelle du concept de bassin de vie : en effet, seule la notion de pays qui offrirait "sa vraie dimension à l'intercommunalité de projet"²⁵ apparaît dans la loi Pasqua du 4 février 1995²⁶.

21 . "C'est autour du canton que se structurent et s'ordonnent bon nombre des pratiques d'intercommunalité", J.L. Autin, "Le canton : espaces et solidarité", revue *Quaderni*, n°13-14, printemps 1991, p.13.

22 . CDCI de l'Oise, Projet de schéma départemental de coopération intercommunale, 1er janvier 1994, p. 60.

23 . Rapport Guichard, "Vivre ensemble", 1976, p. 48.

24 . Rapport Pierret, doc. Ass. nat., n° 1888, 1990, p. 274.

25 ; Rapport Ollier, doc. Ass. nat., n°1724, 1994, p. 138.

26 . L'article 23 de la loi ADT du 4 février 1995 affirme que le "pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et la campagne. Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement", (*JO*, partie lois et décrets, loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, publiée le 5 février 1995, p. 1978).

Le projet déposé devant l'Assemblée nationale proposait une définition du pays reposant sur des bassins de vie présentant des solidarités en matière d'emploi, d'équipements publics et privés. Si le pays n'est pas défini par l'addition de bassins de vie dans le texte législatif définitif - l'existence d'un pays étant constatée lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale²⁷ - c'est en raison de l'impossibilité d'obtenir un compromis sur la clarification de cette notion floue. Pour le gouvernement, elle représente les zones d'usage quotidien ou fréquent des populations et repose sur des solidarités d'emploi et d'équipements, c'est-à-dire qu'elle considère le déplacement des populations dans une relation tripartite emploi-logement-équipement sous forme de réseaux dessinant un territoire. Le sénateur Alain Lambert avait proposé d'en distinguer trois types, celui rattachant la périphérie au bourg centre en milieu rural, celui évoluant autour d'une ville moyenne en milieu urbanisé, celui formant un centre urbain en zone agglomérée ; mais une telle clarification faisait abstraction du caractère contextuel du bassin de vie qui répond à "des constats établis sur place et tenant compte de la réalité locale"²⁸. Les bassins de vie doivent pouvoir s'adapter à la réalité locale fort différente d'un territoire à un autre et être reconnus localement par des individus qui y vivent et y travaillent (le bassin de vie, c'est "un peu de géographie et beaucoup d'histoire"²⁹ ; c'est pourquoi les parlementaires n'ont pas souhaité ériger la notion de bassin de vie en notion de droit public. Chacun peut dès lors donner sa propre définition du bassin de vie. Il est entendu par l'INSEE comme une petite zone de chalandise où circulent les flux commerciaux de proximité qui, par analogie au bassin d'emploi recoupant les déplacements de population par rapport au logement, définit l'accès aux équipements et services par la population³⁰. Pour devenir un concept réellement opératoire, le bassin de vie doit être assorti de critères qui ne seront pas les mêmes suivant les régions ou les départements. Ainsi les critères géographiques et démographiques adjoints à la notion de bassin de vie par le Conseil régional de Picardie ne pourraient être utilisés dans une région plus peuplée et urbanisée comme la région parisienne. Contextuel, le bassin de vie ne se conçoit pas en tant que périmètre calqué sur les découpages administratifs : il traduit géographiquement et économiquement les déplacements actuels des populations pour l'accès aux biens et services disponibles, produits et services de première nécessité, de confort et de loisirs ; il correspond à une réalité empirique qui ne peut que se constater localement en fonction de critères plus ou moins extensifs, et non se décréter de manière indifférenciée et dans l'absolu. Pour ces raisons, l'adéquation bassin de vie - canton loin d'être automatique, est généralement problématique.

27 . Article 22-I de la loi n°95.115 du 4 février 1995.

28 . *JO*, débats Sénat, 2 et 4 novembre 1994 (intervention du sénateur J.M. Girault).

29 . G. Deleau, "Bassins de vie, bassins d'emploi : la bonne échelle de développement", *Les cahiers du CNFPT*, n°42, 1994, p. 107.

30 . Etudes relais INSEE, n°40, Mars 1990, "La Picardie en vingt bassins de vie".

Le bassin de vie se profile donc derrière les périmètres de solidarité de la loi ATR ; il rejoint la notion de pays, conçue modestement comme un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, notion qui pourra être entendue, en fonction des circonstances locales, soit comme un bassin de vie seul, soit comme le regroupement de plusieurs bassins de vie. Le bassin de vie, en l'absence de critères, donne lieu à une pluralité d'interprétations. De la même façon, le pays est également à l'origine de lectures plurielles.

Ainsi, le schéma départemental de l'Oise anticipe et prépare à la réception de la loi ADT dont les CDCI sont chargées pour partie de l'application en ce qui concerne la délimitation des pays.

C) Les pays dans le département de l'Oise

Le pays est un cadre territorial cohérent dans lequel devront désormais être définies les politiques publiques locales. Cadre de définition des projets de développement communs aux élus locaux, le pays, qui ne dispose pas de la personnalité juridique lui permettant de réaliser lui-même les opérations programmées dans la zone territoriale qu'il recouvre, sera pris en compte dans la réorganisation des services de l'État et pour la délimitation des arrondissements. Territoire sur lequel s'exerce la co-action des administrations déconcentrées et des autorités décentralisées, "le pays peut devenir un échelon de déconcentration de certaines compétences de l'État"³¹. Le pays "ne se décrète pas - et surtout pas à Paris - il se "constate" : il ne peut être que l'effet d'une volonté locale" : il ne sera pas créé par voie autoritaire³². Les pays pourront donc être très différents d'une région à une autre : leur reconnaissance sera fonction du dynamisme des acteurs locaux chargés de l'application et de la mise en forme de cette notion au niveau local. Comme le souligne l'Union des Maires de l'Oise (UMO), le pays "créé et voulu par les "acteurs du terrain" (élus, socio-professionnels, associations)" est simplement constaté par les commissions départementales de la coopération intercommunale³³. En principe, il n'y aura donc pas de pays "définis par l'État ni de pays régionaux : si les Conseils régionaux réfléchissent sur des cartes, ils ne décident pas [...] ce sont in fine les acteurs de terrain qui entérinent les propositions des CDCI"³⁴. Et

31 . J. Arthuis, "La commune n'est plus l'espace de référence", revue *Pouvoirs locaux*, n°26, Septembre 1995, pp. 37-38.

32 . B. Leurquin, "Pays" : le chantier est ouvert", *Inter-régions*, Octobre 1995, p. 32.

33 . Cf : le compte rendu donné par l'Union des Maires de l'Oise, diffusé au cours des réunions intercantionales d'information de janvier et février 1996, intitulé "Le pays : définition, utilité", et élaboré suite à l'intervention de Monsieur Bernard Leurquin lors de la réunion organisée à Wavignies, le 22 novembre 1995, ayant pour objet de définir les modalités de réalisation de l'expérimentation de la notion de pays sur le Plateau Picard.

34 . Propos tenus par le préfet Bernard Leurquin, chargé de mission à la DATAR, lors de la réunion organisée à Wavignies (60) le 22 novembre 1995 portant sur l'expérimentation de la notion de Pays sur le Plateau Picard.

N.B. : le Plateau Picard est l'un des 42 sites sélectionnés (parmi 180 candidatures) pour expérimenter la notion de pays.

pourtant, n'est-il pas légitime d'entendre le président de l'Union des Maires de l'Oise, également sénateur et vice-président du Conseil général de l'Oise, poser le problème, en Picardie, de l'existence d'une "tutelle d'une collectivité sur une autre puisqu'il faut répondre aux critères régionaux" pour soumettre sa candidature à l'obtention du label "pays" auprès de la CDCI de l'Oise³⁵.

Dans le département de l'Oise, les pays correspondent en effet aux bassins de vie, aux territoires d'aménagement, tracés dans le schéma départemental de la coopération intercommunale, publié en novembre 1994. Pierre Guyard, actuellement directeur de l'aménagement du territoire au Conseil Régional de Picardie, fondateur du district du Plateau Picard et ex-rapporteur de la CDCI de l'Oise (juillet 1992 - décembre 1994), considère que les deux premières conditions requises par la circulaire du ministère de l'Intérieur relative à la mise en place d'une organisation du territoire fondée sur la notion de pays³⁶, à savoir l'intercantonalité et l'élaboration d'un projet commun par les élus, projet qui est l'élément fédérateur et constitutif d'un pays, sont remplies sur le Plateau Picard ainsi que dans les autres territoires dessinés par la CDCI dans le SDCI de l'Oise. Le schéma départemental de l'Oise comprend 17 territoires d'aménagement, associant le plus souvent deux cantons et regroupant au moins 15000 habitants. Et aujourd'hui, ces territoires d'aménagement se sont engagés dans la définition d'un projet de territoire requis par le Conseil régional de Picardie.

Si le fondateur du district du Plateau Picard estime "qu'il y a capitalisation du travail antérieur dans le département de l'Oise"³⁷, cette capitalisation du travail n'est ni plus ni moins que l'application de la politique définie par le Conseil régional de Picardie en matière d'aménagement et de développement du territoire, ce qui consolide d'autant l'influence du Conseil régional sur les communes picardes et remet en cause partiellement le leadership exercé par le Conseil général de l'Oise sur les communes de ce département, alors même que le Conseil général de l'Oise est un élément moteur de l'intercommunalité en milieu rural depuis 1967.

35 . Intervention du Sénateur-maire, Alain Vasselle, lors de la réunion intercantonale organisée par l'Union des maires de l'Oise à Clermont (60) le 15 janvier 1996.

36 . Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 avril 1995 - N° NOR INT L9500149C.

37 . Propos tenus par Pierre Guyard lors de la réunion intercantonale qui a eu lieu à Clermont le 15 janvier 1996.

Selon Pierre Guyard, "Le problème est le suivant : quelles sont les conditions pour postuler à un pays?"

-L'intercantonalité (on y répond)

-Le projet commun (c'est le projet de territoire requis par le Conseil régional de Picardie)

-Les services... Ils n'ont qu'à s'y mettre [...] Pour le Plateau Picard, c'est fondamental : son identité s'actera définitivement par les services [...] Les élus se sont remis en cause pour faire un périmètre, ils se sont remis en cause pour remettre en cause la fonction des communes sur le territoire, maintenant, ce sont les fournisseurs de services qui doivent se remettre en cause et s'adapter à ce nouveau périmètre ». (Entretien du 31 octobre 1995)

D) *L'influence des politiques locales de développement*

Des initiatives tendant à la maîtrise de l'aménagement et au développement du territoire avaient été lancées antérieurement à l'adoption de la loi du 6 février 1992. Ces initiatives attestent du fait que la mise en oeuvre des politiques au niveau local demeure largement tributaire des données historiques et socio-économiques caractérisant le territoire d'application des politiques, qu'il s'agisse ici de la pression démographique et de la concentration des zones d'activités dans le sud du département, de la crainte de ne plus être en mesure de maîtriser le développement du territoire départemental à cause de la révision du schéma directeur de l'Ile de France (SDAUIF)³⁸ ou encore des rapports concurrentiels présidant aux relations entretenues par le département et la région. Sur ce dernier point, il faut relever qu'en matière de développement local, chaque échelon territorial se trouve impliqué ; et aucune autorité n'entend se laisser dessaisir du problème, compte tenu des compétences qui lui sont attribuées par les lois de décentralisation de 1982 et de 1983, au profit d'une autre collectivité territoriale. La coopération intercommunale, comme moyen mis au service du développement local, intéresse donc toutes les collectivités territoriales même si elle affecte particulièrement la gestion des communes. En Picardie, le Conseil général de l'Oise et le Conseil régional déploient des stratégies concurrentes afin d'inciter les communes à se regrouper dans des organismes de coopération intercommunale. Il existe donc des affaires mixtes pour lesquelles la région et le département s'affrontent afin d'obtenir des communes, regroupées au sein de structures intercommunales, la reconnaissance du bien-fondé de leurs interventions. C'est ainsi que, dans le cadre de leurs politiques de développement local, le Conseil régional et le département de l'Oise conditionnent le financement de certains projets portés par les communes à leur association dans une structure de coopération ; en dépit de l'interdiction textuelle de la tutelle d'une collectivité sur une autre, les communes subissent la pratique tutélaire concurrentielle du département et de la région.

38. Le département de l'Oise compte 693 communes pour une population de 729 591 habitants. Il se caractérise par un taux d'accroissement de sa population très élevé : celle-ci a augmenté de 9.4% entre 1982 et 1990, contre une augmentation de 4.1% pour l'ensemble de la France et de 5.7% pour la région Ile-de-France. Les estimations de croissance de la population portent entre 200000 et 300000 habitants supplémentaires, pour les 25 ans à venir, le nombre de nouveaux venus dans ce département, du fait de la révision du SDAUIF. La population du département s'élèverait alors à 900000 habitants, ce qui tendrait à accentuer le clivage et le déséquilibre existant déjà entre le Nord du département à dominante rurale et le Sud fortement industrialisé, et pourrait favoriser l'accentuation du phénomène de banlieurisation, du déséquilibre emploi-habitant entre le Sud et le Nord de l'Oise. La révision du SDAUIF est un évènement qui a favorisé la mobilisation des autorités déconcentrées et décentralisées du département de l'Oise autour de la question du rééquilibrage entre l'emploi et l'habitat. La solution proposée dans les réflexions menées par les autorités locales n'est autre que le recours à la coopération intercommunale afin de couvrir le département par des schémas directeurs (se référer notamment au livre vert du Sud de l'Oise édicté par le Conseil général de l'Oise et le Conseil régional de Picardie du 10 décembre 1991 et à la Charte de développement de l'Oise - *L'Oise de nos enfants* - paru en décembre 1992).

En effet, dès 1983, la région Picardie s'est investie dans la promotion du développement local en lançant dix programmes de développement local. En 1987, ces actions seront généralisées à la région entière dans le but de favoriser son développement.

Trois outils sont ainsi créés pour favoriser l'émergence d'actions d'aménagement et de développement sur le territoire régional : le fonds de développement local (FDL), outil financier (qui s'élève à 220 francs par habitant dans le cadre d'une programmation triennale des actions) dont les bénéficiaires sont, soit les villes pôles d'intérêt régionale (PIR), soit les structures de coopération intercommunale ; le fonds régional d'aide aux collectivités (FRAC collectivités), outil d'aide à la décision, ouvert aux mêmes bénéficiaires lorsqu'ils affirment des objectifs prioritaires et une stratégie d'aménagement, avec une enveloppe limitée à 300 000 francs au maximum ; l'association pour l'aménagement et le développement de la Picardie (AADP), outil d'animation, créé en 1988 pour mettre à disposition des chargés de mission auprès des structures intercommunales afin de leur apporter une aide technique dans la rédaction de leur projet de territoire.

Le Conseil général de l'Oise soutient alors déjà les initiatives de coopération intercommunale au travers de l'OCIDO (l'office de coopération intercommunale du département de l'Oise)³⁹, qui exerce une fonction d'aide et d'assistance technique auprès des regroupements de communes depuis sa création. Il réagit à l'adoption de la politique régionale en créant le Fonds départemental d'aménagement (FDA). Le FDA correspond à une aide au fonctionnement des structures intercommunales de développement et d'aménagement sous forme de subvention et à une bonification des investissements à caractère intercommunal. Cependant, la faiblesse des moyens du département, qui agit au travers d'une ligne budgétaire, va obliger ce dernier à coopérer avec la région Picardie (l'enveloppe globale des investissements au titre du FDA s'élève seulement à 1,4 million de francs en 1994 alors que la moyenne des aides attribuées par la région au titre du FDL entre 1988 et 1994 correspond à environ 116,8 millions de francs), pour soutenir les projets de développement intercommunaux présentés par les élus du département dans le but non-avoué de ne pas se laisser déposséder de ses prérogatives traditionnelles. Cependant et bien que le Conseil général s'affirme solidaire des actions régionales menées en matière de développement local, il a entrepris, en 1995, la révision de sa politique d'aménagement et placé les communes devant l'obligation de choisir entre les financements régionaux et les financements départementaux.

On observe que le Conseil général nourrit certaines craintes quant à la pérennité de son action en matière d'intercommunalité du fait de la concur-

39. L'OCIDO a été créé en 1967 par le Conseil général sous la forme d'une association loi 1901. Pour une analyse de l'OCIDO, voir J. Palard, "Communes rurales, décentralisation et coopération", in G. Gilbert, A. Delcamp, *La décentralisation dix ans après*, L.C.D.J., 1993, p. 223.

rence du Conseil régional de Picardie. Permanente depuis plusieurs années, cette crainte s'est accentuée avec les réflexions menées par la CDCI de l'Oise pour l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale. Cette même crainte explique les propos de Jean-François Mancel, président du Conseil général de l'Oise, tenus lors de l'assemblée générale de l'Union des Maires de l'Oise en 1994 lorsqu'il affirme qu'en "matière de développement local, le couple département-commune est une réalité historique et une réalité d'avenir. Ce couple, il faut le conforter plutôt que de parfois lui nuire. L'intercommunalité peut porter atteinte un jour ou l'autre à l'existence même du département à partir du moment où les structures intercommunales commencent à aller au delà des limites cantonales et parfois même à les "saucissonner". C'est une préoccupation à laquelle il faut être attentif".

La réflexion sur les bassins de vie occulte la position traditionnelle des conseillers généraux comme pilotes des projets intercommunaux (même si la CDCI a pris garde d'éviter de scinder les cantons et a raisonné sur l'association de deux à trois cantons par territoire). Le président du Conseil général subit une atteinte au leadership qu'il exerce auprès des communes du département. La fonction même du département peut être touchée : c'est pourquoi, la plupart des conseillers généraux considèrent que c'est au département et non pas à la région d'élaborer une politique de développement local favorable à l'intercommunalité. Dans le contexte d'une superposition des collectivités locales où périodiquement est abordé le problème d'une simplification de la hiérarchie des échelons territoriaux qui passerait, soit par la suppression de la région, soit par la disparition du département, le Conseil général, en se présentant comme un rouage essentiel de l'intercommunalité au travers des discours de son président, justifie son existence et la nécessité de sa préservation. L'existence du département ne peut être remise en cause dans l'immédiat en raison de la légitimité d'action historique dont dispose cette collectivité territoriale qui s'est consolidée avec le système de régulation croisée basé sur la complicité des agents de l'Etat et des notables locaux⁴⁰ puis pleinement affirmée avec les lois de décentralisation par la concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif départemental⁴¹.

Néanmoins, l'influence exercée par le Conseil général auprès des communes n'est plus une réalité donnée à priori; le pouvoir du Conseil général qui réside dans la possibilité qu'il détient de déterminer librement les conditions et les instruments d'une politique de développement local tend à s'estomper dans la pratique, avant même que le gouvernement n'imagine la désignation d'un chef de file, ce qui n'a pas été sans inquiéter les sénateurs picards lors des débats portant sur la loi du 4 février 1995 : Paul Girod, sénateur de l'Aisne, et

40 . cf : J.P. Worms, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du travail*, 1966, p. 249 et s. et M. Crozier, J.C. Thoenig, "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France" - R.F.S., n°16, 1975, p. 3 s.

41 . cf : J. Rondin, *Le sacré des notables*, Fayard, 1985.

Alain Vasselle, sénateur de l'Oise, ont exprimé leurs craintes quant à l'exercice d'une tutelle de la région sur les communes et sur le département⁴².

Le refus des lois de décentralisation de choisir entre le département et la région, bien qu'accompagné de principes visant à les protéger l'une de l'autre, induit des doubles emplois et empiétements réciproques du fait de l'imperfection de la répartition des compétences selon la logique des blocs.

"La décentralisation a singulièrement développé et complexifié les relations d'échange et d'influence entre les partenaires locaux"⁴³ : si la question de la suppression du département n'est pas à l'ordre du jour, les rapports conflictuels entretenus entre le département et la région posent un problème structurel qui nécessite la mise en oeuvre de moyens tendant à assurer leur complémentarité d'action ainsi que la clarification des rapports entre la région et le département. La désignation d'un chef de file ayant pour mission de coordonner la programmation et l'exécution des compétences entre les collectivités territoriales (le chef de file étant défini en fonction du contexte de chaque territoire) qui était inscrite dans le projet de loi Pasqua aurait pu consacrer officiellement la suprématie de la région Picardie sur les départements qui la composent dans le domaine de l'aménagement du territoire si le Conseil Constitutionnel n'avait pas censuré cette disposition.

Le département de l'Oise, en dépit de la valorisation de son image auprès des communes en matière de développement local, est contraint par les initiatives régionales exercées dans ce même domaine. La liberté d'action du département s'effrite d'autant plus que la région semble être l'échelon le plus pertinent et le plus apte à définir une politique locale globale et cohérente d'aménagement du territoire. Néanmoins, en 1992, le bilan de la coopération intercommunale dans le département de l'Oise est apparu quantitativement positif, grâce en partie aux actions concurrentes menées par le département et la région. En effet, le bilan de la coopération intercommunale dans le département de l'Oise faisait alors état de l'existence de 347 structures intercommu-

42 . JO, débats parlementaires, Sénat, 2 novembre 1994, p. 4855.

Paul Girod : "Je vois bien, dans une région particulière, la région expliquer son comportement de la manière suivante : si dans des groupements d'au moins 15000 habitants comprenant au minimum deux cantons vous me présentez un projet de territoire dont j'approuve l'esprit, vous serez peut-être éligible à certaines actions de subventionnement de la région mais si je désapprouve l'esprit dudit projet, vous n'aurez même pas accès aux politiques régionales. C'est de la tutelle pure et simple!"

Alain Vasselle : "M. le ministre d'Etat a certes affirmé... il n'existe aucune tutelle d'une collectivité sur une autre ... qu'on le veuille ou non, lorsqu'une région définit une politique régionale d'aménagement du territoire en prétextant - avec raison - que la loi de 1982 lui a donné la compétence, lorsqu'elle oriente ses financements en fonction de l'interprétation qu'elle fait et de l'esprit qui doit être de la loi à travers la politique d'aménagement du territoire, et que des crédits sont débloqués pour telle ou telle collectivité, c'est en fait une forme de tutelle - plutôt financière que réglementaire ou législative - d'une collectivité sur une autre. J'aimerais bien que l'on m'explique cela, à moi, maire d'une petite commune de 185 habitants et conseiller général".

43 . A. Mabilleau, *Le système local en France*, clefs Montchrestien, 1991, p 75.

nales (296 SIVU, 40 SIVOM, 6 districts et 5 syndicats mixtes). Suite aux incitations financières du Conseil régional et au soutien apporté par le Conseil général de l'Oise, il existait 15 structures intercommunales compétentes dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire, prenant le plus souvent la forme du SEP ou du GEP. Ces structures couvraient déjà une grande partie du département et reposaient sur la logique des bassins de vie du Conseil régional : elles ont servi de base à la réflexion menée par la CDCI de l'Oise pour l'élaboration de son schéma départemental.

Toutefois, et en dépit des réflexions déjà menées par les élus, l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale, dans le département de l'Oise, a provoqué la naissance ou aggravé l'existence de situations conflictuelles. En effet, la déstructuration-restructuration du territoire départemental, liée au nouveau découpage territorial, est de nature à perturber les intérêts de certains acteurs locaux (notamment ceux des conseillers généraux) qui déploient des stratégies défensives ou offensives en vue de les préserver.

II. LES CONFLITS NÉS DE LA DÉSTRUCTURATION-RESTRUCTURATION DU TERRITOIRE DÉPARTEMENTAL

L'élaboration du schéma départemental a suscité ou renforcé la présence de conflits variés : elle a créé un enjeu retenant l'attention des élus locaux, d'autant plus que les lignes directrices guidant l'action de la commission départementale de la coopération intercommunale définissent un cadre de référence nouveau dans lequel doivent désormais s'inscrire les actions intercommunales envisagées par les élus. Des phénomènes de résistance ont accompagné la mise en forme du schéma départemental. Les conflits et les rapports de force liés à l'élaboration du schéma départemental ont été régulés par les actions de négociation menées par les pivots du système décisionnel, le préfet et le rapporteur.

A) Les types de conflits

Le processus décisionnel fera naître des conflits identitaires de représentativité territoriale, mais également d'autres types de conflits, conflits d'objectifs, politiques ou encore territoriaux.

1. Les conflits identitaires de représentativité territoriale

Certaines commissions départementales ont opté pour un découpage axé sur les bassins de vie, suscitant l'inquiétude des conseillers généraux "qui y voient une remise en cause de l'existence des cantons. A l'intérieur des commissions départementales de la coopération intercommunale, ces élus freinent les projets qui ont tendance à nier les limites de leur électorat"⁴⁴. Le dépassement du périmètre cantonal pour déterminer l'aire "idéale" de coopération a

44 . R. Rivais, "Communes en commun", *Le Monde*, Heures locales, 29 et 30 décembre 1992

pour effet de remettre en cause une fonction traditionnelle du conseiller général, souvent promoteur et gestionnaire de l'intercommunalité en milieu rural, et induit une baisse sensible de l'influence et du pouvoir exercés par le conseiller général. Lors de l'application de la loi du 16 juillet 1971, la procédure consultative prévoyait dans le cas du rejet de la proposition de fusion par les conseils municipaux que le Conseil général soit saisi pour avis conforme afin que la fusion puisse être prononcée⁴⁵; dans les faits, les conseillers généraux ont défendu les avis défavorables émis par les conseillers municipaux de leurs cantons : les conseils généraux ont donc opposé quasi systématiquement un refus aux propositions de fusion émises par les commissions spéciales créées pour l'application de la loi Marcellin⁴⁶.

Cette alliance entre les maires et leur conseiller général est l'un des facteurs qui a affecté la mise en oeuvre de la loi Marcellin ; elle n'a probablement pas été sans incidence sur la réduction du rôle du département lors de la création des structures intercommunales par la loi du 6 février 1992 dont les instruments de mise en forme des projets de développement sont voués à s'implanter sur une assise territoriale plus vaste que le canton : dorénavant, l'avis rendu par le Conseil général lors de la création de syndicats de communes et de districts ne revêt plus un caractère conforme ; et le Conseil général se voit dispensé de donner son avis pour la mise en place des communautés urbaines, des communautés de communes et des communautés de villes⁴⁷.

Le conseiller général est investi par les maires de son canton, qui le sollicitent sur des sujets divers et variés, d'une légitimité d'intervention dans le domaine de la coopération intercommunale (même si la conduite de telles opérations ne relève pas de ses attributions légales). En faisant du bassin de vie le nouveau référent territorial de l'action intercommunale, la fonction représentative territoriale du conseiller général peut soit se consolider, soit régresser. La consolidation du rôle prépondérant joué par le conseiller général, au titre de son image de représentant des intérêts du canton, peut provenir de sa promotion comme animateur de la coopération intercommunale dans le bassin de vie : s'appuyant sur la conscience identitaire cantonale, le conseiller général porteur du projet de création de la structure intercommunale au nom de l'intérêt local (le développement rural) peut alors mobiliser l'ensemble des maires ruraux et les sensibiliser par la diffusion de l'information (réunions, rapports prospectifs...). Lorsque deux conseillers généraux s'entendent pour mettre en place un EPCI sur les cantons qu'ils représentent, que ce soit pour des motivations politiques, financières ou personnelles (le prestige), ils doivent sensibiliser l'ensemble des élus locaux pour assurer la continuité et l'aboutissement concret du projet ; le promoteur du projet, par accord tacite ou compromis informel, se présente comme le président "naturel" de l'organisme mis en place ; le second conseiller général recueillant en général la fonction de vice-président.

45 . Cf : article 3 de la loi Marcellin du 16 juillet 1971.

46 . Comment "imaginer qu'un élu cantonal, porté par les maires de sa circonscription électorale, puisse modifier le cours des délibérations en prônant la fusion là où elle a été rejetée" ? B. Perrin, "Loi Marcellin" (1971) et "projet Joxe" (1990), R.A., 1990, p. 223.

47 . Cf : articles 83 et 84 de la loi Joxe du 6 février 1992.

Le renouvellement du cadre de l'action territoriale locale doit donc recueillir l'adhésion des conseillers généraux concernés ou tout au moins l'absence d'opposition de leur part, dans la mesure où il suppose une synergie des actions entreprises par les différents intervenants. Ceci explique que le département et ses représentants doivent être ménagés : il s'agit d'éviter qu'il ne s'érige, au travers de l'action de ses membres, en une force de résistance capable de faire échouer les objectifs de la CDCI.

Dans l'ensemble, les conseillers généraux du département de l'Oise n'ont pas remis en cause la perspective de reterritorialisation du département axée sur les bassins de vie. Cette absence de réactions individuelles s'explique pour certains par l'incompréhension des changements occasionnés par le SDCI pour l'exercice de leur fonction. Mais si quelques conseillers généraux n'ont probablement pas eu conscience des enjeux liés au schéma, cette analyse doit être relativisée par l'existence d'actions tendant à obtenir si ce n'est l'adhésion au moins l'absence d'opposition des conseillers généraux : ainsi, des opérations de sensibilisation ont été entreprises par la CDCI auprès des conseillers généraux du département. L'enjeu était de taille : il fallait convertir le groupe des conseillers généraux à l'idée d'intercantonalité ; aussi, deux réunions ont été tenues avec cette ambition affichée. La diffusion de l'information à l'ensemble des conseillers généraux du département a permis de limiter la naissance de tensions au sein de l'assemblée puisque la démarche axée sur les schémas directeurs s'inscrit dans la droite ligne des objectifs fixés par le Conseil général dans la Charte de développement "l'Oise de nos enfants", document dans lequel le conseil général souhaitait la mise en place de schémas directeurs sur tout le département ; de surcroît, la CDCI a pris garde d'éviter dans la mesure du possible de scinder les cantons lors du découpage territorial. Les conseillers généraux ont donc accepté le schéma départemental, faute de quoi ils auraient fait preuve d'incohérence eu égard aux objectifs définis dans la Charte de développement de l'Oise : en définitive, la plupart des conseillers généraux, soit ont adhéré au SDCI parce qu'ils dirigeaient eux-mêmes une structure intercommunale d'aménagement ou de développement (SIVOM, district, communauté de communes, SEP ou GEP), soit ne se sont pas opposés au SDCI. Le Conseil général n'a donc pas contesté le SDCI et a pris acte de son contenu : les conseillers généraux n'ont pas cherché collectivement à bloquer le cours de la réforme même si certains d'entre eux sont parvenus à freiner et à détourner le processus sur leur territoire.

Le changement de la référence territoriale sur laquelle repose la coopération intercommunale remet en cause les identifications et solidarités antérieures, donnant naissance à des conflits identitaires : les conseillers généraux qui se sont opposés aux périmètres intercantonaux proviennent de toutes tendances politiques⁴⁸, ils représentent la fraction des conseillers généraux qui

48. Si les exemples présentés concernent des conseillers généraux de droite, il faut savoir que d'autres conflits de ce type peuvent être relevés parmi les conseillers généraux de gauche du département. Les exemples reproduits ont été choisis pour leur pertinence : dans les deux cas, les situations conflictuelles ont débouché sur la reconnaissance de territoires d'aménagement reposant sur l'assise cantonale et non pas sur un territoire intercantonal.

n'ont pas su récupérer la notion d'intercantonalité à leur profit. Ils se définissent comme des conservateurs par opposition aux progressistes qui affichent leur volonté de passer à une autre conception de la coopération entre les communes axée sur l'aménagement et le développement du territoire, et conduisant parfois à l'éclatement du canton. Ils refusent de s'adapter au nouveau modèle conceptualisé par la CDCI et d'intégrer les valeurs de la coopération d'aménagement et de développement ; leurs préoccupations et leurs motivations s'analysent en termes de pouvoir et d'influence sur les élus du canton qu'ils côtoient au quotidien. Ce qu'ils perçoivent comme une menace n'est autre que la possibilité de redéfinition de leur rôle de conseiller général : alors que la référence cantonale est devenue en cette fin de XXe siècle obsolète, et même si la réflexion en termes de bassins de vie n'a pas de visée contraignante, elle produit des phénomènes de blocage.

Deux exemples de conflits identitaires de représentativité territoriale, déclenchés ou envenimés au cours de l'élaboration du schéma départemental, peuvent être analysés afin de comprendre cette situation : il s'agit de celui caractérisant la naissance d'un dix-septième périmètre d'aménagement, le secteur d'Estrées-St-Denis, par scission du territoire de la Vallée de l'Oise, et de celui affectant le périmètre du canton d'Attichy, le secteur de la Vallée de l'Aisne.

a. *Le secteur d'Estrées-St-Denis*

Dans les premiers travaux menés par le groupe de travail mis en place par la CDCI de l'Oise et présentés devant la commission, un seul territoire réunissant les cantons de Pont-Ste-Maxence et d'Estrées-St-Denis ainsi que des communes des cantons de Crépy-en-Valois, Clermont et Liancourt est envisagé. Le conseiller général du canton d'Estrées-St-Denis a refusé de s'associer avec Pont-Ste-Maxence alors qu'il faisait partie du SEP Oise-La-Vallée-Verte (réunissant des communes des cantons de Pont-Ste-Maxence, Liancourt et Estrées-St-Denis). Evident pour l'ensemble des membres de la commission, ce conflit, perçu en tant que tel, repose sur des clivages qui ne sont pas présentés ouvertement lors des réunions de la commission départementale au cours desquelles les arguments et les motivations réelles de ce refus ne sont pas abordés. Porte-parole de la circonscription administrative cantonale, le conseiller général du canton d'Estrées n'entend pas adhérer à une planification destructurante de l'échelle cantonale ; conseiller général et maire de la commune chef lieu de canton depuis plus de vingt ans, ce proche du président du Conseil général de l'Oise est montré du doigt par certains de ses collègues de la CDCI, qui n'hésitent pas à dénoncer son "isolationnisme", son "passéisme" et son "conservatisme", il est un notable dans toute l'acceptation du terme ; représentant l'espace local dans lequel il est implanté depuis fort longtemps, il a tissé un réseau de relations personnelles confortant son assise, ce qui facilite la mobilisation autour de lui de communes importantes. La perception du conseiller général, concernant le cadre de l'action intercommunale d'aménagement, diffère radicalement de celle du groupe d'innovateurs à l'origine du schéma : son identité représentative cantonale entend résister aux tentatives

de déstabilisation impulsées par la commission ; pour ce faire, il déploie une stratégie défensive, visant à échapper à la pression exercée par la CDCI, orientée vers le maintien du statu quo. Il s'agit pour lui de préserver le périmètre cantonal pour la définition des projets d'aménagement et de développement, périmètre lui permettant de maîtriser seul et en totalité le devenir du territoire représenté et protégeant sa liberté entendue comme la capacité à imposer son point de vue aux autres élus locaux du canton. La menace d'une restructuration de l'espace territorial contre ses intérêts hypothèque l'exercice de son leadership dans le canton. Les motivations qui président à l'adoption de cette attitude protectionniste, au refus de toute coopération avec un autre territoire (en l'occurrence, celui de la Vallée de l'Oise) sont de quatre types :

- politiques, tout d'abord, puisque la ville-centre du canton de Pont est gérée par un maire socialiste alors que la ville-centre du canton d'Estrées est représentée par un élu RPR ;

- financières, ensuite, dans la mesure où le canton d'Estrées est un canton riche alors que la ville-centre du canton de Pont-Ste-Maxence ne bénéficie que d'une faible marge de manoeuvre financière ;

- symboliques, encore, le canton d'Estrées constituant un pôle de développement privilégié du département grâce à ses deux échangeurs situés sur l'autoroute A1 qui traverse le canton ;

- personnelles, enfin, le conseiller général du canton d'Estrées refusant toute démarche novatrice pouvant affecter son leadership et sa marge de manoeuvre.

L'inflexibilité du conseiller général, la position dominante qu'il occupe en tant que vice-président du Conseil général et sa très forte implantation dans la société locale lui permettront d'obtenir le statu-quo souhaité, au prix d'un réajustement de son argumentaire et d'un projet d'association avec le SIVOM de Compiègne pour la réalisation des projets d'aménagement et de développement (projet de territoire du CRP - schéma directeur) dans une formule souple type loi 1901 (l'association du bassin compiégnois).

Le secteur de la vallée de l'Aisne offre une seconde illustration de conflit identitaire de représentativité territoriale lié à l'élaboration du schéma départemental.

b. Le secteur de la vallée de l'Aisne

La restructuration territoriale du département est un enjeu fort autour duquel se positionnent favorablement ou défavorablement les acteurs locaux. Certains ressentent une atteinte à leur fonction représentative territoriale, à l'instar du conseiller général du canton d'Attichy qui constitue à lui seul un territoire d'aménagement dans le SDCI en raison de l'existence du SEPOAS (Syndicat d'étude et de programmation de l'Oise et l'Aisne soissonnaises) qui

rassemble des communes du canton d'Attichy (Oise) et de Vic-sur-aisne (Aisne) oeuvrant sur les perspectives d'avenir, et donc d'aménagement et de développement, de ce territoire à cheval sur deux départements.

Le conseiller régional, assesseur à la CDCI⁴⁹, maire d'une commune du canton d'Attichy (limitrophe du canton de Vic-sur-Aisne) et membre de la commission aménagement du territoire au Conseil régional de Picardie, a joué un rôle moteur dans le montage de l'alliance entre le canton d'Attichy et celui de Vic-sur-Aisne : il s'est fait l'interprète du monde rural face aux villes attractives (Compiègne et Soissons) en soulignant de l'homogénéité géographique, économique et humaine de ces deux cantons dont l'identité commune trouve ses racines dans une architecture et une histoire similaires ainsi que la continuité géographique des deux territoires alors que le canton d'Attichy est séparé de la ville de Compiègne par un obstacle naturel, la forêt⁵⁰.

Le conseiller général RPR du canton d'Attichy, également député-maire, proche du sénateur-maire de la ville de Compiègne, Philippe Marini, perçoit pour sa part la constitution du SEPOAS, en 1990, comme une menace grave à l'emprise qu'il exerce sur son canton. Les hostilités sont déclenchées publiquement par le conseiller général et s'inscrivent dans une démarche de type clientéliste (le sénateur-maire de Compiègne a soutenu son élection à la députation), réactivée par la crainte de subir une atteinte au pouvoir que lui confèrent sa fonction de conseiller général et son statut de notable, et de se trouver dans l'incapacité de faire prédominer sa vision de l'aménagement du territoire, sur le canton qu'il représente et qu'il s'est approprié tel un fief. A force de livrer bataille pour rallier la majorité des maires du canton, la totalité des maires de ce canton se sont cristallisés sur le problème de l'aménagement de leur territoire autour des élus entrepreneurs (le conseiller régional, le président du SEPOAS et le président du district d'Attichy faisant front commun contre le projet du député-conseiller général), aboutissant à la scission du canton en deux clans, les partisans d'une alliance avec Vic (12 communes) et les partisans du remorquage à la locomotive compiégnaise (8 communes).

Par son action personnelle, le conseiller général est parvenu, pour le moment, à déstructurer et restructurer une partie de son canton selon ses objectifs même s'il ne peut pas encore entrer officiellement dans le système ABC (Association du bassin compiégnais) formé entre le SIVOM d'Estrées et le SIVOM de Compiègne.

49. Il s'agit de Daniel Poujaud, conseiller régional (maire et assesseur à la CDCI jusqu'en juin 1995).

50. Par lettre du 27 septembre 1887, le comte de Lupel, propriétaire de multiples terres sur toutes les communes des deux cantons d'Attichy déclarait donner ses terres aux communes à condition qu'il y ait une gestion intercommunale sur les deux cantons dont les présidents seraient alternativement le maire d'Attichy et le maire de Vic-sur-Aisne.

Les conflits identitaires de représentativité territoriale résultent de la restructuration territoriale du territoire départemental qui est amorcée dans le schéma de coopération : cette restructuration affecte les intérêts personnels des conseillers généraux dont l'influence politique peut être, dans certains cas, minorée ; elle atteint le répertoire de normes et le registre des valeurs traditionnelles propres au notable et débouche parfois sur des crises identitaires liées au devenir de la fonction de conseiller général.

2. *Les autres types de conflits liés à la décision*

Les conflits identitaires de représentativité territoriale proviennent de la crainte que ressent le conseiller général de ne plus pouvoir exercer son leadership auprès des maires du canton qu'il guide, et donc de la remise en cause de l'un de ses rôles centraux puisque lui assurant un positionnement à l'intersection de plusieurs réseaux sur la scène locale⁵¹.

Les conflits identitaires de représentativité territoriale sont par nature également des conflits d'intérêts divergents entre acteurs ou groupes d'acteurs : d'une part, les personnes qui ont intérêt à maintenir le statu-quo (le notable, ici le conseiller général, perturbé par le renouvellement du cadre de l'action intercommunale); d'autre part, les personnes acquises à la révision du cadre de l'action intercommunale animées par des motivations personnelles (acquisition du statut de leader, prestige,...). Latents ou manifestes, ils perturbent le rythme du processus de changement, influent sur son orientation définitive, s'alimentent ou entretiennent d'autres conflits de nature différente qui perturbent le déroulement du processus décisionnel. Ainsi, les rivalités de personnes débouchent le plus souvent sur des conflits d'objectifs et/ou sur des conflits politiques : l'implication d'acteurs locaux dans une expérience de développement local oriente le sens des décisions en fonction d'ambitions personnelles.

Cette implication déclenche les réactions des autres acteurs intéressés par les conséquences du projet, preuve de la persistance des antagonismes entre la droite et la gauche, traduction encore de l'accentuation des différences entre les notables - seule figure de l'élu local en situation d'influence pendant des

51 . Les conseillers généraux interrogés au cours de l'enquête s'accordent pour considérer, qu'en matière de coopération intercommunale, l'occupation de la fonction de conseiller général en fait avant tout des animateurs et coordinateurs des actions intercommunales leur conférant un rôle de conseil assorti pour certains d'un rôle d'arbitre et pour d'autres d'un rôle décisionnel actif.

n.b. : huit conseillers généraux ont été rencontrés au cours de l'enquête ; en plus des questions relatives à la CDCI, ils ont été interrogés sur les motifs ayant présidé à la mise en place d'une politique départementale en 1988, sur ceux inspirant la révision de cette politique en 1995, sur l'échelon le plus pertinent pour mettre en place une politique active du développement rural (le département étant cité par 6 enquêtés, la région par 3 enquêtés et la commune par 2 enquêtés) et sur le rôle du conseiller général en matière de coopération intercommunale : sept conseillers généraux s'accordent pour conférer un rôle d'animateur et de coordinateur des actions intercommunales au conseiller général, six lui attribuent un rôle de conseil, quatre lui donnent un rôle décisionnel actif et les quatre autres un rôle d'arbitre.

décennies - et les élus managers entrés sur la scène locale au cours des années 70. Bien que crédités d'une bonne compétence (en termes juridiques et de management public) et occupant une place d'intermédiaires préférentiels entre la population et l'administration, les notables sont supplantés en matière de développement local par les élus managers⁵² qui, du fait de leur expérience de la coopération intercommunale et de leur conception orchestrale de la gestion communale, sont plus ouverts au changement et s'adaptent plus facilement aux innovations dont ils sont parfois la source. A titre d'exemple, les conflits sur le territoire de la Vallée de l'Aisne (le canton d'Attichy) sont à la fois des conflits politiques - il s'agit de l'opposition entre le conseiller général et le conseiller régional, ou encore de celle entre le conseiller régional et le président de SEPOAS même si ces derniers ont été obligés de nouer une alliance de fortune contre le conseiller général -, des conflits personnels inter-partisans (querelles d'hommes entre le conseiller général et le président du SEPOAS) et des conflits d'objectifs portant sur les perspectives de développement du canton (l'association avec les communes de l'Aisne et l'association avec les communes du compiégnois n'emportent pas les mêmes conséquences).

Enfin, les conflits géographico-historiques se traduisent par des querelles de clocher : les rivalités entre communes ralentissent le processus décisionnel et réorientent le contenu des solutions proposées (dans le département de l'Oise, une illustration est offerte avec la subsistance de clivages historiques forts qui ont accentué les tensions et les oppositions manifestées par les communes du Pays de Bray, qui avaient été rattachées par la CDCI au secteur du Beauvaisis alors même qu'elles avaient adhéré à la Charte intercommunale du Pays de Bray).

Le dépassement des conflits apparus au cours du processus décisionnel a permis de débloquer le processus et de préserver la cohésion du système décisionnel.

B) La régulation

La régulation est facilitée par l'action d'acteurs occupant une position dominante dans le système décisionnel.

1. Les acteurs dominants du système

La commission départementale de la coopération intercommunale est composée pour 60% de représentants des communes, 20% de représentants des établissements publics de coopération intercommunale ayant leur siège dans le département, 15% de représentants du Conseil général et 5% de représentants

52 . L'élu manager conceptualise des projets sur lesquels il engage publiquement sa responsabilité ; il investit "directement les frontières entre le public et le privé, les secteurs d'activités et les territoires, l'administratif et l'économique, le politique et le civil". (A. Faure, "Le trousseau des politiques locales", *Politix*, n° 7-8, octobre-décembre 1989, p. 75).

du Conseil régional : dans le département de l'Oise, elle comprend 46 membres qui représentent chacun un canton sans pour autant qu'il s'agisse automatiquement du conseiller général du canton⁵³ ; le plus souvent, cette représentation revient à un maire du canton, puisque la commission compte 40 maires et 16 conseillers généraux. La composition de la commission témoigne de la recherche d'un consensus : les deux tiers des sièges ont été attribués à la majorité départementale (la droite) et l'autre tiers à l'opposition départementale (la gauche), conformément à la représentation politique des élus du département. Afin de limiter la marge de manoeuvre du préfet, auquel la présidence de la commission a été attribuée en raison de "l'impossibilité de s'accorder sur une autre formule"⁵⁴ et parce que lui seul est apparu susceptible de garantir le bon fonctionnement et la neutralité de cet organe, la loi ATR encadre le préfet d'un rapporteur et de deux assesseurs élus parmi les maires. Dans le département de l'Oise, l'un des assesseurs et le rapporteur ont été choisis dans la majorité départementale alors que le second assesseur a été choisi parmi les représentants de l'opposition.

L'élection du rapporteur, Pierre Guyard, n'a pas entraîné de débats au sein de la commission : en effet, le fondateur du district du Plateau Picard, est apprécié de l'ensemble de ses collègues qui reconnaissent son dynamisme, sa capacité d'innovation et sa compétence technique en matière d'aménagement du territoire. De surcroît, il bénéficie de la caution du Conseil régional de Picardie et du Conseil général de l'Oise⁵⁵. Enfin, il n'entendait pas faire de cette fonction de rapporteur un tremplin pour l'occupation d'autres mandats électifs.

Le rapporteur est l'initiateur du processus de réforme dans le département de l'Oise : grâce à la mise en place d'un groupe de travail unique, assistant la CDCI, composé d'experts techniques de l'Etat, d'élus locaux et de représentants d'associations avec lesquels il entretient d'étroites relations depuis plusieurs années et à la complicité du préfet, le réformateur parvient à imposer sa lecture du texte législatif même si les interactions et les interrelations qui président aux rapports entre les membres de la commission et les agents qui lui sont extérieurs, l'obligent parfois à réviser ses ambitions à la baisse. Les relations de confiance mutuelle entre le rapporteur et le préfet permettent au

53 . "Si l'on prévoit que chaque canton doit être représenté au sein de la commission, tout le Conseil général d'un département fera nécessairement partie de la commission", J.P. Sueur, *J.O.*, débats A.N., 2 juillet 1991, p. 2393.

54 . Y. Jegouzo, "Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance", *RFDA*, (1), janvier-février 1993, p. 15.

55 . Avant de devenir directeur de l'aménagement du territoire au Conseil régional de Picardie, fonction qui a obligé Pierre Guyard à abandonner son mandat de maire et donc également la fonction de rapporteur de la CDCI, Pierre Guyard a été le conseiller de Charles Baur en matière d'aménagement et de développement du territoire. Il appartient au nombre de personnes qui sont à l'origine de la politique de développement, axée sur les bassins de vie et reposant sur la coopération intercommunale, lancée par le Conseil régional. Il a été également membre du conseil d'administration de l'OCIDO (Office de coopération intercommunale du département de l'Oise), dont le directeur, Augustin Ferté, est l'un de ses compagnons de route dans sa recherche du développement du territoire.

représentant de l'Etat de sortir de son rôle, rôle que les parlementaires avaient considérablement restreint : en effet, le préfet ne devait être, théoriquement, que le "scribe", le "notaire", un "préfet-greffier"⁵⁶ de la commission se bornant à convoquer, présider, transmettre les propositions des élus sans disposer lui-même de la faculté d'émettre des propositions de délimitation des périmètres de solidarité⁵⁷. Cependant, et en dépit de la délimitation de son rôle par les parlementaires, le préfet est un acteur à part entière du système décisionnel, un complice solidaire des élus locaux, voire même un co-auteur informel du schéma départemental. En effet, la présidence n'est pas un fauteuil vide et la fonction de président est sujette à diverses interprétations : les attentes du rapporteur, interprète de la loi dont la réalisation des objectifs pour la mise en forme du schéma départemental peut être parfois conditionnée par l'appui déterminant de la préfecture, offrent au préfet la possibilité de donner une lecture extensive de son rôle, et donc de se réinvestir dans le jeu local.

Le préfet et le rapporteur sont en situation de prééminence : et, cette situation de prééminence leur permettra de jouer un rôle majeur dans le dénouement des situations observées localement.

2. Le dénouement des conflits

Le rapporteur occupe une fonction de médiateur de choix du fait de sa multipositionnalité dans le système local, ce qui lui permet de s'investir dans la résolution des conflits et de rechercher des compromis sur le tracé des territoires d'aménagement. Les négociations débouchent dans certains cas sur une réévaluation des objectifs des contestataires. Mais bien que disposant de ressources importantes, du fait de sa connaissance de terrain et des acteurs, le rapporteur refuse, dans la mesure du possible, de donner une tonalité autoritaire au schéma, de nature à bloquer les initiatives de coopération intercommunale devant trouver une inscription dans le schéma départemental.

La priorité ayant été donnée à la recherche du consensus et au respect de la volonté des élus locaux, l'arbitrage préfectoral, cautionné par la commission départementale, n'a été utilisé que sur des problèmes ponctuels, face à des oppositions municipales en totale contradiction avec les paramètres définis et acceptés par la CDCI pour la conception du schéma départemental. Les règles édictées par les autorités centrales⁵⁸ se sont effacées derrière les règles que s'est fixées la commission départementale de l'Oise : la structuration du système politique local n'offre alors que des possibilités d'action résiduelles à la CDCI puisque toute prise de décision trop contraignante aux yeux des élus provoquerait l'inertie des

56 . *JO*, débats Ass. nat., 2 avril 1991, p. 600 (Christian Pierret).

57 . *JO*, débats Ass. nat., 2 avril 1991, p. 599 (Christian Pierret).

58 . La circulaire du ministère de l'Intérieur du 12 mai 1992 (INTB92200139C) précisait que "la commission, lorsqu'elle arrête définitivement le schéma, n'est nullement tenue de suivre les positions avancées par des communes ou des E.P.C.I. saisis pour avis. En d'autres termes, le schéma, pour d'évidentes raisons de cohérence ou de logique, pourra parfaitement contenir des propositions qui n'auront pas reçu l'agrément des communes ou des EPCI concernés".

acteurs locaux, l'absence d'application du schéma départemental.

La position dominante de certains acteurs a obligé la commission départementale à entériner, sans amendement ou bien avec de simples modifications à la marge, les choix des élus exprimés dans les avis formulés par les communes et les organismes de coopération intercommunale (situation que l'on observe avec la création du secteur d'Estrées-St-Denis). De même, les propositions formulées par la commission départementale ne tranchent pas les antagonismes et clivages à l'origine de conceptions radicalement différentes en matière de développement des acteurs du secteur de la Vallée de l'Aisne (c'est à dire du canton d'Attichy). Les membres représentant ce canton dans la CDCI disposent tous deux de ressources importantes (l'un d'eux est assesseur à la commission, représentant de l'opposition départementale, conseiller régional et maire ; l'autre cumule un mandat national de député et deux mandats locaux de conseiller général et maire) les élevant au rang d'interlocuteurs au poids sensiblement comparable devant la commission départementale. Celle-ci a donc enregistré les deux hypothèses présentées par ces acteurs : tout en soulignant l'existence d'une organisation intercommunale interdépartementale, la commission ne pose pas d'objections à la constitution d'un pôle avec le compiégnois ; la prise en compte des données spécifiques locales (c'est à dire de la division en deux clans antagonistes des communes de ce secteur mobilisées autour de ces deux hypothèses envisageables, et donc de la persistance de clivages et tensions vives entre les acteurs) a abouti sur une non-décision, la commission refusant de trancher le conflit, ce qui aurait eu pour conséquence de renforcer l'une des conceptions soutenue par l'un des deux membres de la CDCI, acte qui aurait accentué plus encore les tensions et rivalités observées sur ce territoire.

Enfin, dans quelques cas particuliers, la commission départementale a usé du pouvoir d'arbitrage préfectoral en incluant d'office et contre leur volonté une ou des communes dans un périmètre considéré : le rattachement autoritaire des communes à un secteur donné est alors intervenu suite à l'échec des négociations menées sur le terrain par les acteurs locaux favorables au processus de changement, le rapporteur et parfois le préfet. Ainsi, certaines communes limitrophes de la ville de Beauvais qui avaient formé le voeu de rejoindre le Pays de Bray sont restées dans le périmètre du Beauvaisis en raison, d'une part, du respect de l'entité cantonale et, d'autre part, de leur appartenance au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme actuel (si les limites du Beauvaisis avaient été fixées aux portes de la ville, les possibilités d'extension et de développement de Beauvais sur sa partie périphérique ouest auraient été très limitées). D'autres critères tels l'appartenance à un district, structure intercommunale lourde,⁵⁹ ou encore la réception tardive de propositions tendant au rattachement à un autre

59 . Par exemple, les communes communistes du canton de Liencourt (périmètre du Centre Oise) ont émis un avis défavorable sur le contenu du schéma et ont demandé leur rattachement au secteur du Sud Vallée de l'Oise (le creillois) ; la commission a incli les 4 communes concernées dans le Centre Oise en considérant "la nécessité de ne pas scinder le périmètre du District de Liencourt dont les communes ont majoritairement souhaité leur rattachement au Centre Oise" : la division des communes du district sur deux territoires distincts aurait pu compromettre le fonctionnement, voire même le maintien du district en question.

territoire alors que celui-ci est déjà entré en phase finale dans l'élaboration d'un schéma directeur sur le secteur dessiné par la CDCI ont été retenus par la commission lorsqu'elle a intégré d'office quelques communes, contre leur volonté, dans des secteurs d'aménagement.

Les positions inégales occupées par les acteurs dans les négociations sont accentuées par les règles du système qui s'imposent à la fois en tant que contraintes et opportunités dont se saisissent les acteurs; la complicité entre le préfet et le rapporteur mais également celle qui existe entre le rapporteur et les autres élus limitent le recours à l'arbitrage : la procédure d'intégration d'office est l'exception dans un système où la règle d'or est le respect de la volonté des élus. La prédominance de cette règle n'a cependant pas modifié en profondeur le sens de la réforme engagée par le rapporteur : un peu moins de 9% seulement des communes du département ont exprimé leur désaccord sur le contenu du schéma départemental (pourcentage gonflé par le refus en nombre des communes du secteur du Pays de Bray d'entériner le périmètre défini par la CDCI), réforme établie "démocratiquement" en prenant en considération, dans la mesure du possible, les intérêts et les arguments développés par les récalcitrants au changement (tantôt les considérations politiques et humaines ont pris le pas sur les enjeux du développement, tantôt ce sont les enjeux du développement qui ont rassemblé des personnalités opposées autour d'un même projet).

Le schéma départemental privilégie la conception du développement portée par le rapporteur mais il est également le produit des interactions entre les acteurs du processus décisionnel dont les stratégies sont limitées par les règles du système : le sens de la décision est alors déformé, dans quelques cas ponctuels, avec l'acquisition d'une position dominante par certains acteurs au système.

La démarche suivie par la commission départementale de l'Oise explique que peu de structures intercommunales à fiscalité propre aient été créées depuis 1992 : en janvier 1996, on recense seulement 13 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (8 districts et 5 communautés de communes). Il faut savoir que les propositions formulées par la CDCI de l'Oise ne sont pas contraignantes : la commission a opté pour un découpage du territoire départemental axé sur les bassins de vie, cadres de réalisation des schémas directeurs, et a formulé des propositions vagues quant à la mise en place des EPCI à fiscalité propre. Sur les périmètres de solidarité dessinés, le schéma départemental propose sans entrer dans les détails la création d'un à deux organismes à fiscalité propre en fonction de la démographie de chaque territoire. Il s'agit de jeter les bases d'un processus dynamique qui, à terme, devrait permettre de couvrir l'ensemble du département avec des schémas directeurs dont la gestion relèvera d'établissements publics à fiscalité propre (districts, communautés de communes). Le nombre d'établissements publics créés est donc directement lié aux options levées par les CDCI pour l'élaboration des SDCI. Dans les départements où les élus sont demeurés méfiants vis à vis de la loi ATR ou encore dans ceux où les démarches intercommunales

impulsées par les Conseils généraux ou les Conseils régionaux recevaient un écho plus favorable que la réforme lancée par l'État, les schémas départementaux se contentent de reprendre en tant que propositions concrètes les vœux formulés par les communes, et les propositions émises par les CDCI sont encadrées de précautions⁶⁰. A l'inverse, dans les départements où les CDCI ont choisi de diviser le territoire départemental en établissements publics de coopération intercommunale, les schémas départementaux comportent de véritables propositions de création d'EPCI⁶¹.

Les dérives de mise en oeuvre observées lors de l'application de la loi Joxe du 6 février 1992 conduisent à relativiser l'éloquence des chiffres attestant de l'existence de 756 communautés de communes et de 322 districts. En effet, si la loi a permis une relance de la coopération intercommunale que nul ne conteste, seuls un dixième d'entre eux constitueraient un cadre optimal de l'action commune reposant sur un projet de développement⁶². Tous les établissements publics de coopération intercommunale ne répondent pas aux objectifs de la loi alors même qu'ils revêtent la forme de districts à fiscalité propre ou de communautés de communes : les effets réels de la loi du 6 février 1992 laissent apparaître une utilisation en masse de l'outil intercommunal sans qu'il soit pour autant fondé sur des projets communs de développement, ce qui atténue l'efficacité réelle du texte. On observe ainsi que nombre de communautés de communes se sont créées dans le but unique de percevoir la dotation globale de fonctionnement. Le regroupement de communes animé par l'appât financier, la coopération de nature exclusivement politique ou encore la coopération de type protectionniste contre la ville-centre sont autant de motivations qui "trahissent cette difficulté à faire émerger une intercommunalité de projet"⁶³.

60 . CDCI de la Meurthe-et-Moselle.

61 . CDCI de l'Aisne.

62 . Bernard Leurquin écrit ainsi : "Sait-on que, sur 710 communautés de communes répertoriées, 30% d'entre elles ont été créées par des collectivités rurales pour se défendre contre l'emprise d'une cité ?" ("Les cinq ambitions de la politique de pays", *Pouvoirs Locaux*, n°26, septembre 1995, p. 27). "On compte aujourd'hui quelque 710 regroupements dont 60 ou 70 sont vraiment performants, cohérents et homogènes". ("Pays" : le chantier est ouvert", *Inter-régions*, n°191, Octobre 1995, p. 31).

63 . F. Valletoux, "La réforme à tâtons", revue *Pouvoirs Locaux*, n°15, décembre 1992, p. 45.

CDCI DE L'OISE
TERRITOIRES D'AMENAGEMENT

TERRITOIRE	PROJET DE SDCI (janvier 1994)			SDCI (novembre 1994)		
	Nombre de communes	Nombre de cantons (en entier ou presque)	Population	Nombre de communes	Nombre de cantons (en entier ou presque)	Population
Picardie verte	92	4	27.362	92	4	27.362
Pays Picard	60	3	21.661	60	3	21.661
Plateau Picard	52	2	24.895	52	2	24.895
Vallée du Matz	49	2	17.121	48	2	16.908
Haute Vallée de l'Oise	57	3	53.591	58	3	53.804
Vallée de l'Aisne	20	1	14.674	20	1	14.674
Compiégnois	15	3	66.646	15	3	66.646
Estrées St Denis	territoire	-----	inexistant	20	1	18.695
Vallée de l'Oise	41	2	51.476	20	1	31.553
Centre Oise	31	2	49.751	32	2	50.999
Beauvaisis	40	4	81.961	34	4	78.867
Pays de Bray	32	2	22.155	38	2	25.249
Vexins-Sablons	57	2	42.219	57	2	42.219
Pays de Thelle	39	3	47.661	39	3	47.661
Sud Vallée de l'Oise	17	3	95.056	17	3	95.056
Senlis-Chantilly	29	2	66.188	29	2	66.188
Valois	62	3	47.154	62	3	47.154
TOTAL	693	41	729.591	693	41	729.591

N.B. : Références régionales (territoires d'aménagement)

- 15000 à 20000 habitants minimum.

- Intercantonalité : 2 cantons minimum (en entier ou presque)