

DE LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER LA LIAISON ENTRE INTERCOMMUNALITÉ ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR

Vincent AUBELLE

Directeur des études du district du Clermontois (Oise)

L'aménagement du territoire et l'intercommunalité entretiennent depuis plus d'un siècle des relations ambivalentes. Ambivalentes, dans la mesure où les actes de naissance de ces deux notions sont éloignés de près de soixante dix ans : 1890 pour la coopération intercommunale, fin de la seconde guerre mondiale pour l'aménagement du territoire. Ambivalentes, dans la mesure où le développement de l'intercommunalité a été soumis jusqu'en 1975 à deux logiques contradictoires (dirigisme et libéralisme). Ambivalentes dans la mesure où, l'aménagement du territoire qui a connu une reconnaissance importante au début des années 60, n'est véritablement devenu l'objet d'attention de la part du législateur que depuis le début des années 90, avec le lancement du grand débat national sur l'aménagement du territoire qui a abouti à la loi d'orientation du 4 février 1995¹.

Aussi, l'ensemble de ces contradictions apparentes ne plaident pas pour une lisibilité parfaite du lien entre aménagement du territoire et intercommunalité. Néanmoins, force est de reconnaître que, suite à la crise de croissance du modèle fordiste au milieu des années 70 mais aussi et surtout, depuis les lois de décentralisation en 1982-1983, la pertinence de la relation entre l'aménagement du territoire et l'intercommunalité est avérée. Néanmoins, si la notion de projet global de développement se substitue de plus en plus à celle d'économies d'échelles, il reste à inscrire celui-ci au sein de bassins de vie, et donc à engager une véritable réforme de l'intercommunalité fondée sur l'interterritorialité.

1 . Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *Journal officiel* du 5 février 1995

I. UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARQUÉ PAR LA RECONSTRUCTION ET LA VOLONTÉ DE RÉÉQUILIBRER LE TERRITOIRE

Pour apprécier à sa juste valeur la liaison qui existe entre la coopération intercommunale et l'aménagement du territoire, cela suppose de revenir sur la notion même d'aménagement du territoire en France. L'aménagement du territoire national, dont les prémices remontent au lendemain de la seconde guerre mondiale², repose, en fait sur deux constats :

- d'une part, une volonté de reconstruire le territoire, suite aux destructions intervenues au cours de la seconde guerre mondiale mais aussi pour faire face à l'explosion démographique qui intervient au cours de cette période : "afin d'assurer l'harmonisation des investissements nécessaires à l'équipement public, le Gouvernement établira, après consultation des collectivités intéressées, dans le cadre de chaque plan de modernisation et d'équipements, un programme général et pluriannuel d'équipements portant sur la voirie, les réseaux divers, les écoles, les hôpitaux et équipements sociaux, les espaces verts, les aires de stationnement et de camping et plus généralement sur l'ensemble des équipements indispensables à la vie des collectivités"³.

- d'autre part, les débuts d'une réflexion plus large que la reconstruction physique d'un territoire à partir de la prise en compte d'un déséquilibre entre la région Ile de France et le reste du territoire national. Si le désormais célèbre "Paris et le désert français" de Jean-François Gravier publié en 1947 inaugure cette réflexion quant à la nécessité d'un rééquilibrage des hommes et des activités sur l'ensemble du territoire, il apparaît que la croissance fordiste de l'économie française au cours de la période 1945-1975 n'a fait que renforcer l'acuité de la prise en compte de cette problématique qui se matérialisera, entre autres, avec la création de la Datar en 1963.

Aussi, le lien entre l'aménagement du territoire et l'intercommunalité ne peut être recherché au cours de cette période que sous un angle factuel et instrumental : en effet, la fin des années 50 et le début des années 60 marquent la création de quatre catégories d'établissements publics de coopération intercommunale dont la finalité était essentiellement d'être au service de l'agglomération, et se fondait donc sur la notion d'économies d'échelles. La création de ces catégories d'établissements publics de coopération intercommunale s'inscrivait bien dans la logique d'agglomération et celle d'aménagement du territoire du début des années 60 qui en découlait.

2 . Pour une histoire de l'aménagement du territoire français, voir l'ouvrage de Pierre Randet, *L'aménagement du territoire, Genèse et étapes d'un grand dessein*, La documentation française, 147p., Paris, 1994.

3 . Article 26 de la loi n°57-968 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs, *Journal officiel* du 10 août 1957.

II. UNE LOGIQUE INTERCOMMUNALE PAR DÉFAUT OU COMME SUBSTITUT À UNE POLITIQUE DE FUSION VOUÉE À L'ÉCHEC

Néanmoins, cette liaison instrumentale entre l'intercommunalité et l'aménagement du territoire - la coopération intercommunale étant conçue uniquement comme un outil circonstanciel - explique alors l'ambivalence de la liaison : l'enchevêtrement des logiques qui ont été suivies au niveau de la coopération intercommunale, à savoir la perpétuelle hésitation entre une logique dirigiste (politique des fusions de communes), et une logique libérale (autonomie reconnue aux acteurs locaux pour créer une structure intercommunale), n'a pas véritablement permis d'engager un dialogue aussi fructueux que souhaité entre la coopération intercommunale et l'aménagement du territoire. Cette absence de corrélation s'explique puisque,

1) Sous couvert d'une volonté d'aménagement du territoire et de rationalisation de certains équipements, la volonté du législateur consista le plus souvent à simplifier la carte communale : "depuis plusieurs années, le Gouvernement s'efforce de remédier à l'obstacle que constitue, particulièrement dans le domaine de l'équipement urbain et rural, le nombre élevé de communes françaises. L'effort d'adaptation des structures administratives en fonction des nécessités économiques et l'évolution des techniques modernes s'est traduit par l'intervention d'un ensemble de mesures cohérentes visant à assouplir, alléger, déconcentrer les mesures prévues par la loi du 22 mars 1890 en matière de création, d'organisation de syndicats de communes"⁴. Toujours dans cette logique de rationalisation de la carte communale, il convient de ne jamais perdre de vue la proposition contenue dans la proposition de loi Fouchet : "en vue de normaliser et de faciliter la modernisation des structures communales, il est proposé que soit étudiée, dans chaque département, une carte de la coopération intercommunale ne délaissant aucune partie du territoire et offrant un cadre harmonisé aux groupements de communes existant ou à créer"⁵.

Ainsi, le dialogue entre des acteurs locaux soumis à la présence de logiques contradictoires au sujet de l'avenir des communes s'est globalement soldé par des résultats extrêmement décevants, tant au niveau de la réduction du nombre de communes que de la création de structures de coopération intercommunale :

- d'une part, la carte communale n'a pas été rationalisée comme l'espéraient ses promoteurs : entre 1950 et 1992, le nombre de communes françaises est passé de 38 814 à 36 763 soit une diminution de 5.57% alors que dans le même temps, certains de nos voisins européens, sous couvert d'une logique

4. Circulaire du 27 juillet 1964 relative aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes, *Journal officiel* du 13 août 1964.

5. p.1276, Projet de loi tendant à améliorer le fonctionnement des institutions communales, Séance du 15 mai 1968, *JOAN*, p.1274 à 1282.

identique (rationalisation de la carte communale et aménagement du territoire) mais avec une volonté politique plus clairement affirmée ont pu réduire le nombre de leurs communes dans des proportions pouvant aller jusqu'à près de 60% (cas de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark entre autres exemples). Comme cela est reconnu explicitement dans le pré-rapport du Gouvernement relatif à l'intercommunalité, "se heurtant à l'hostilité des principaux intéressés, la mise en oeuvre du plan de fusions de communes est abandonnée ; la procédure tombe progressivement en désuétude. Au total, de 1975 à 1995, 212 communes ont ainsi été créées, ce qui a plus que contrebalancé la suppression de 51 communes"⁶.

- d'autre part, le nombre de structures intercommunales à fiscalité propre ne s'est pas particulièrement accru au cours des années 60-70 : il n'existait au 1er janvier 1980 que 156 structures à fiscalité propre, ce qui marque bien l'échec de la politique de coopération intercommunale, non seulement quantitativement mais aussi qualitativement puisque l'intercommunalité était le plus souvent perçue, il suffit d'examiner les compétences obligatoires des districts et communautés urbaines, uniquement comme un moyen de faire des économies d'échelles pour gérer en commun des services à moindres coûts. Cet échec est avant tout le résultat de l'ambivalence de la politique de coopération intercommunale. La coopération intercommunale n'a été, pendant bien longtemps, que le substitut d'une politique de fusion de communes aux résultats décevants : c'est ce que rappelle clairement une réponse Ministre de l'intérieur à ce sujet : " tirant les leçons du bilan de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes, le législateur s'est efforcé de développer depuis plusieurs décennies de multiples formes d'intercommunalité afin de répondre à la diversité communale et donner ainsi à l'ensemble des communes des cadres adaptées à l'exercice des compétences tout en favorisant la solidarité financière suivant des modalités librement négociées "⁷.

- enfin, cette perpétuelle hésitation entre une logique dirigiste (fusion de communes) et une logique libérale (intercommunalité librement négociées par les collectivités locales) n'a jamais permis dans les années 60-70 de trouver un lien autre factuel entre la coopération intercommunale et l'aménagement du territoire. En effet, alors que la création des districts et communautés urbaines s'inscrivait clairement dans le contexte d'aménagement de métropoles d'équilibre mises en avant dans le cinquième plan national (tout au moins au départ, puisqu'en fait la communauté urbaine n'est que le substitut d'une intercommunalité districale pour les agglomérations importantes qui ne s'étaient pas engagées dans cette voie ; seul le district de l'agglomération nancéienne apportera un contre exemple trente années plus tard en se transformant en communauté urbaine), il est tout

6 . Direction Générale des Collectivités Locales, *Pré-rapport du Gouvernement relatif à l'intercommunalité*, 164p., 1996.

7 . Question parlementaire n°38654 du 13 mai 1996- Réponse du Ministre de l'intérieur du 01/07/96, JOAN 01/07/96, p.3554-3555.

de même surprenant que l'ensemble des politiques relatives métropoles d'équilibre, villes moyennes ou bien encore contrats de pays ne se soient pas traduites par une forte incitation à l'intercommunalité. L'intercommunalité compte aujourd'hui près de 20 000 structures, soit un peu plus de la moitié du nombre de communes françaises. L'absence de politique d'ensemble relative à l'intercommunalité se traduit par une construction baroque du paysage administratif français, à telle enseigne que l'émiettement intercommunal vient aujourd'hui se superposer à l'émiettement communal français, alors que, l'intercommunalité était précisément censée apporter un réponse à la spécificité communale française.

2) Il n'y a jamais eu une forte volonté de la part de l'Etat d'associer les acteurs locaux quant à la définition commune d'une politique d'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire jusqu'au début des années 70 était, au niveau décisionnel une prérogative étatique, les acteurs locaux devant la traduire localement. Il était donc logique que le lien entre l'aménagement du territoire et l'intercommunalité ne soit pas apparu comme naturel pour les acteurs locaux et ce d'autant plus, que la création autoritaire du district de Tours en 1959 devenu Sivom en 1996 (la transformation en une autre catégorie d'établissement public de coopération intercommunale découlant justement de cet autoritarisme jamais accepté) mais aussi de quatre communautés urbaines en 1966 (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) atteste de cette absence de prise en compte de l'implication locale de l'aménagement.

En définitive, la recherche d'un lien entre aménagement du territoire et intercommunalité jusqu'au début des années 1980 est un exercice utopique que la liaison factuelle entre aménagement et intercommunalité ne saurait à elle seule légitimer. Si aménagement du territoire il y a eu - ce que nul ne peut contester au niveau de l'équipement en termes d'infrastructures - il est loin d'être prouvé que cet aménagement a engendré un développement de l'ensemble des territoires qui composent la France, puisque c'est justement ce déséquilibre des hommes et des activités qui a constitué les fondements du grand débat national engagé en 1993⁸. Il n'est donc pas surprenant alors que la liaison entre intercommunalité et aménagement du territoire ne remonte véritablement qu'au début des années 1980, c'est à dire postérieurement à la promulgation des lois de décentralisation.

8. Voir notamment les pages 60 à 63 de *Visages de la France. Contribution au débat national sur l'aménagement du territoire*, Ministère de l'intérieur, Datar, Reclus, 64p., La documentation française, Paris, 1993 et Conseil Economique et Social, *Les spécificités démographiques des régions et l'aménagement du territoire*, 366p., *Journal officiel*, Avis et rapports du CES, N°20, 25 juillet 1996.

**III. LA CORRÉLATION POSITIVE ENTRE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE
DÉCOULE DIRECTEMENT DES LOIS DE
DÉCENTRALISATION DE 1982-1983**

Au-delà de ces relations ambiguës entre le législateur et la coopération intercommunale, il reste que depuis 1982 la coopération intercommunale entretient un lien beaucoup plus étroit avec l'aménagement du territoire, dans la mesure où celui-ci se décide, dans une large mesure, au niveau local. En effet, l'aménagement du territoire est désormais une responsabilité partagée : " les communes, les départements et les régions concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection du cadre de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie "9. De plus, si l'aménagement du territoire au niveau local découle directement des contrats de plan Etat-régions, puisque suivant les dispositions de la loi n°82-653 du 29 juillet 1982, le conseil régional élabore et approuve le plan de la Région, il reste que les autres collectivités locales ont aussi des compétences dans ce domaine. A cet égard, il convient de rappeler que l'article 31 de la loi du 7 janvier 1983 confère une compétence aux départements dans le domaine de l'aménagement rural. Néanmoins, la mixité de cette compétence¹⁰ ne manque pas de laisser dubitatif, pour au moins pour deux raisons différentes : d'une part, la logique du plan comme axe directeur des contrats de plan Etat-région suivant en cela les dispositions de l'article 17 alinéa 3 de la loi du 29 juillet 1982 est de fait remise en cause par le seul fait qu'il existe un décalage entre la conclusion des contrats de plan Etat-régions et l'élaboration du plan national (le onzième plan est toujours en préparation !). D'autre part, la loi d'orientation du 4 février 1995 relative à l'aménagement du territoire semble reconnaître que l'aménagement du territoire ne concerne plus l'ensemble du territoire national, dans la mesure où, seules des directives territoriales d'aménagement sont élaborées sur certaines parties du territoire. Et encore, celles-ci n'ont d'autre but pour reprendre le constat de Pierre Miscopein¹¹, que de "contraindre l'Etat à afficher sa politique et obliger les différents services à accorder leurs violons "...

De ce fait, le principe de mixité, Etat-acteurs locaux, inscrit dans les lois de décentralisation tend de plus en plus à devenir un ensemble réduit à la portion congrue.

9 . Article premier de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *Journal officiel* du 9 janvier 1983.

10 . J. Chevallier, CURAPP, *Les politiques régionales*, P.U.F., 1993, p.13.

11 . *Le Moniteur* p.124, 21 juin 1996, n°4830.

**IV. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
REPOSE SUR UN CONVENTIONNEMENT ENTRE
LES ACTEURS LOCAUX FONDÉ SUR L'INTERCOMMUNALITÉ**

C'est pourquoi, la coopération intercommunale tend alors à devenir aujourd'hui un des outils privilégiés de l'aménagement du territoire pour les acteurs locaux, même si historiquement, cette politique avait été esquissée par l'Etat dès 1975¹², avec les contrats de pays qui visaient à revitaliser les zones rurales mais aussi à lutter contre le dépeuplement par une recherche de solutions de développement adaptées et diversifiées. Dès 1977, cette politique de contrat de pays avait été décentralisée au niveau des établissements publics régionaux, préfigurant ainsi ce que le législateur allait transférer cinq années plus tard, en reconnaissant au conseil régional, érigé alors en collectivité locale, la possibilité d'intervenir en matière d'aménagement du territoire.

Depuis 1982, date à laquelle les conseils régionaux sont passés du stade d'espace du pouvoir à celui d'espace de pouvoirs, cette collectivité locale, a essayé de définir sous des formes diverses des liens entre aménagement du territoire et coopération intercommunale. Cette liaison entre aménagement du territoire et intercommunalité à l'échelon régional découle en fait de deux constatations : d'une part, le mode d'élection des conseillers régionaux ne permet pas d'établir un lien fort entre la population et cette assemblée élue. L'absence d'ancienneté de cette collectivité mais aussi l'inexistence de liens étroits entre ces élus et la population rendait plus facile la mise en oeuvre d'une politique qui dépasse l'échelon communal. D'autre part, et ceci est peut être encore plus profond, les conseils régionaux ne pouvaient à eux seuls exercer à la fois pleinement leur compétence d'aménagement du territoire et dans le même temps contractualiser ou bien alors, ce qui n'en est que la conséquence, financer avec les centaines de communes qui composent cette collectivité locale.

La mise en place d'un lien important entre l'intercommunalité et l'aménagement du territoire, encore fallait-il le mettre en place, devenait alors incontournable, au risque d'assister à une dilution des financements et de la cohérence des actions mises en place : le contrat est alors devenu l'outil de régulation pour gérer la rareté de la recette budgétaire que chacun des acteurs peut mobiliser pour aménager le territoire.

L'étude de ces liens, parfaitement retracée par le Crédit Local de France¹³, montre par ailleurs que la structuration juridique de cette coopération intercommunale n'a d'ailleurs pas été un axe directeur, tout au moins au départ, mis en avant sur l'ensemble du territoire par les conseils régionaux. Par coopération intercommunale, il faut entendre des projets qui dépassent le

12 . Circulaire du Ministre de l'intérieur relative à la politique des petites villes et leurs pays, 11 juillet 1975.

13 . Crédit Local de France, *La place de l'intercommunalité dans les politiques régionales*, 302p., 1996.

cadre étroit de la commune sans que ceux-ci prennent la forme d'un établissement public, notamment de coopération intercommunale.

Si l'établissement de ces contrats ou conventions¹⁴ a constitué une priorité importante pour gérer la recette budgétaire disponible, cela a aussi permis, et c'est un point essentiel dans la mesure où cela constitue la justification première de ces politiques d'aménagement du territoire, de faire comprendre, aux acteurs locaux regroupés, de s'engager dans une réflexion à moyen terme de leurs problématiques de développement, le développement étant envisagé de façon exhaustive et donc transversale, comme synthèse de l'ensemble des politiques relatives à l'urbanisme, l'économie, le logement, l'environnement etc. En effet, le développement ne repose pas uniquement loin s'en faut sur le développement économique mais sur la liaison qui peut et doit exister entre l'ensemble des politiques qui sont menées sur un territoire et au sein desquelles le développement économique occupe une place importante.

Néanmoins, l'absence de construction juridique interne de l'intercommunalité peut se révéler porteuse d'interrogations dans la mesure où elle dépend pour une bonne part de la réceptivité des acteurs locaux à cette démarche. Or, par définition la contractualisation évoquée ci-dessus ne représente pas nécessairement un gage d'éternité. Aussi, à terme, l'absence de structuration juridique interne de la structure intercommunale peut devenir problématique quant à la pérennité de ces conventions, ce qui peut alors devenir antinomique de l'aménagement du territoire. Or, la mise en oeuvre d'une dynamique de développement a nécessairement besoin d'un horizon de moyen et long terme pour se mettre en place. L'absence d'une structure juridique forte peut alors se révéler un frein dans la mise en oeuvre des projets, dans la mesure où ceux-ci requerront nécessairement des moyens financiers et humains.

Au-delà de ce problème de structuration juridique interne de l'intercommunalité, le conventionnement entre des acteurs locaux de rangs différents présente l'immense mérite d'avoir engagé une réflexion d'aménagement du territoire dans une logique intercommunale, ce qui était loin d'être évident au départ. L'intercommunalité constitue le moyen le plus approprié pour définir une politique d'aménagement du territoire, telle qu'issue des lois de décentralisation de 1982-1983.

A cet égard, la loi ATR du 6 février 1992¹⁵ est une reconnaissance juridique des actions entreprises par les acteurs locaux pour engager ensemble cette politique d'aménagement du territoire : le fait de créer deux nouvelles structures intercommunales comme les communautés de communes ou bien alors les communautés de villes en leur reconnaissant comme groupe de com-

14 . Jacques Caillosse (sous la direction de), *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communal français*, 270p., Presses universitaires de Rennes, 1994.

15 . Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *Journal officiel* du 8 février 1992.

pétences obligatoires l'aménagement de l'espace vient entériner, ex post, le résultat de nombreuses politiques de développement local menées à partir du début des années 80. Aussi, tout comme l'aménagement du territoire, le développement de l'intercommunalité au cours des années 1980 et plus encore 1990 est dû en bonne partie à l'action novatrice des collectivités chargées directement de promouvoir leur politique d'aménagement du territoire.

Néanmoins, ce type de conventionnement induit deux questions :

1) Cette contractualisation à l'échelon local entre des collectivités locales de rangs différents pose in fine la question de l'autonomie de chacune d'entre elles. A cet égard, les acteurs locaux peuvent avoir la sensation que ces politiques locales peuvent correspondre à une forme de tutelle et ce d'autant plus, que cette contractualisation s'appuie le plus souvent d'un accompagnement financier, voire humain dans certains cas. Hors, la limite avec l'article 2 de la loi du 7 janvier 1983 qui pose le principe de l'absence de tutelle, sous quelque forme que ce soit entre les régions, départements et communes, n'est pas toujours très simple à apprécier. Même si l'article 14 de la loi du 29 juillet 1982 offre la possibilité aux conseils régionaux de mener à bien une telle contractualisation et que par ailleurs, le conventionnement est une nécessité pour aménager et développer le territoire, il reste que la limite avec les principes posés dans l'article de la loi du 7 janvier 1983 est extrêmement tenue. Le caractère asymptotique de cette limite est plus ou moins marquée suivant les régions mais repose au minimum sur deux fondements : d'une part, il est nécessaire de rappeler que les structures intercommunales ne sont pas associées à l'élaboration des contrats de plan État-région (l'article 27 de la loi du 7 janvier 1983 précise bien qu'outre les départements, seules les communes chefs-lieux de département, les communes de plus de 100 000 habitants ou les communes associées dans le cadre de charte intercommunale et d'aménagement doivent être consultées lors de l'élaboration du plan régional). L'absence de participation des structures intercommunales dans la phase d'élaboration de ces documents cadres, alors que celles-ci sont un des leviers essentiels d'aménagement de cette politique d'aménagement) ne permet pas de prendre en compte nécessairement l'ensemble des enjeux d'aménagement du territoire locaux à l'échelon régional. Trop souvent, les structures intercommunales sont mise devant le fait accompli et doivent alors s'adapter à cette problématique. D'autre part, et ceci n'en est que la conséquence, la liberté qui est réservée aux collectivités locales de rang inférieur pour valider cette politique est contrôlée, puisque leur acceptation conditionne l'octroi de fonds de concours aux collectivités locales de rang inférieur. Peut-être s'agit-il aussi de la seule façon pour faire admettre aux acteurs locaux la nécessité de s'engager dans une politique d'aménagement du territoire.

2) L'aménagement du territoire, ainsi qu'évoqué ci-avant, suppose que des acteurs acceptent de s'engager dans une démarche commune et globale de développement, qui se matérialise in fine par un contrat de développement. Or, l'existence de ce contrat se double très rarement d'une analyse financière des capacités des structures à mettre en oeuvre les termes de ce contrat. Or, le

contrat ne recouvre un sens qu'à la condition que celui-ci se traduise dans les faits, ce qui suppose, à un moment ou un autre, de pouvoir disposer de ressources financières suffisantes pour le traduire matériellement. A cet égard, l'intercommunalité ne constitue pas nécessairement la réponse adaptée, dans la mesure où la structure intercommunale prise isolément ne dispose pas obligatoirement des moyens de contractualiser avec les autres collectivités ou autres partenaires. Réserver des taux d'intervention de 60% à condition de s'engager dans une démarche d'aménagement ne signifie en rien que cette structure intercommunale dispose de la faculté de compléter les 40% restants, faute de ressources financières suffisantes. La désertification de certaines régions les empêchent matériellement de répondre aux enjeux auxquelles elles doivent faire face. C'est pourquoi, l'intercommunalité représente sans aucun doute une avancée intéressante pour engager une démarche d'aménagement du territoire au niveau conceptuel mais ne garantit pas l'aménagement de ce territoire au niveau de ses réalisations, et donc du développement de celui-ci, si nous en restons au seul niveau intercommunal. Loin d'être une querelle purement sémantique, l'aménagement d'un territoire n'a de sens que si celui-ci peut permettre d'engager une dynamique de développement.

**V. LA LIAISON INTERCOMMUNALITÉ/AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE FONDÉE SUR L'INTERCOMMUNALITÉ
EST UNE SOURCE POTENTIELLE DE CONFLITS**

Enfin, au-delà des problèmes de conventionnement, la corrélation positive entre l'aménagement du territoire et l'intercommunalité qui est établi pose une question de fond, à savoir la nouvelle structuration de l'Etat français. En effet, le fait de prendre comme point de passage obligé l'intercommunalité pour enclencher une dynamique d'aménagement du territoire mais aussi comme maîtrise d'ouvrage des opérations qui en découlent, circonscrit de plus en plus le rôle de la commune française à des tâches de gestion ou de solidarité. La liaison entre l'aménagement du territoire et l'intercommunalité pose donc in fine un problème d'identité à la commune française, ce qui explique d'ailleurs bon nombre des réticences des élus locaux pour s'engager dans cette démarche intercommunale. Désormais, le pouvoir de prospective ne s'exerce plus seul, il faut le partager. Même si cela peut sembler assez évident techniquement, il reste que les implications politiques d'une telle organisation n'ont pas encore été tirées, et ce dans la mesure où les élus des structures intercommunales ne sont pas élus au suffrage universel direct. Mis à part les associations d'élus, la confidentialité qui entoure le débat autour de la réforme de l'intercommunalité est révélatrice de l'acuité de ces réticences. C'est pourquoi, il existe au minimum quatre types de conflits :

- un conflit citoyenneté-intercommunalité : les structures de coopération intercommunale disposent de compétences, qui, soit conditionnent l'avenir des communes qui appartiennent à cette structure intercommunale (aménagement de l'espace, plans locaux de l'habitat, développement économique, schéma directeur etc.), soit qui nécessitent des financements importants (distribution

de l'eau, assainissement, ordures ménagères, équipements sportifs). Ces transferts de compétences, qu'ils relèvent de l'aménagement du territoire ou des économies d'échelles ne font, à aucun moment (ou de façon plus nuancée, trop rarement), l'objet d'une sanction démocratique - compte tenu de l'élection au suffrage universel indirect des conseillers des structures de coopération intercommunale -, autrement que celle d'une sanction individuelle des conseils municipaux élus de chacune des communes au cours du renouvellement des équipes municipales. A moins que l'enjeu de la campagne municipale porte sur ce thème, ce qui est rarement le cas et porte, dans cette hypothèse, le plus souvent sur la superposition de fiscalité locale plus que sur les enjeux véritables d'aménagement, l'intercommunalité, ou plus exactement la gestion intercommunale, devient alors un domaine réservé - une sorte de précarré - des élus municipaux, au cours de la durée de leur mandat, sans qu'à aucun moment le citoyen puisse intervenir sur les choix effectués. Les timides améliorations relatives à la démocratie locale issues de la loi ATR du 6 février 1992 (référéndum local, recueil des actes administratifs, publication des ratios financiers entre autres exemples) ne sauraient occulter la confidentialité qui caractérise la vie des structures intercommunales vis à vis du citoyen.

- un conflit relatif au domaine de compétences de la commune : l'article L.2121-29 du Code général des collectivités territoriales dispose que "le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune". De cette définition naît l'intérêt communal¹⁶, qui permet à chacune des communes françaises de délibérer. Or, au vu de l'importance des compétences transférées, que celles-ci relèvent des économies d'échelles ou de l'aménagement du territoire, ou bien encore, de la raréfaction des ressources budgétaires, la compétence générale de la commune tend à être remise en cause. La commune française ne dispose plus, soit juridiquement, soit financièrement de la capacité à mettre en oeuvre de façon autonome l'ensemble des politiques qui relèvent des affaires de la commune, ce que traduit parfaitement la croissance exponentielle du nombre des structures intercommunales, mais aussi des budgets que ces dernières sont amenées à gérer. Si la commune conserve une identité forte en tant que cellule de base de la démocratie - ne serait-ce qu'en raison du nombre élevé d'élus locaux (550 000), il reste que cette démocratie, appréciée sous l'angle du citoyen, est fondée pour partie sur l'illusion de la commune comme sphère de décision autonome : la démocratie de participation revient de fait à accorder un blanc seing à la démocratie de délégation qui caractérise les structures de coopération intercommunale. La mise en avant de la défense des intérêts communaux au sein des structures intercommunales représente un biais grossier pour invalider cette proposition ne serait-ce que parce que l'échelle des problématiques qui sont abordés au sein des structures intercommunales, s'appuie bien évidemment sur les réalités locales, mais dépassent l'échelon communal. Et ce d'autant plus que l'absence de légitimation démocratique au suffrage universel direct de l'action des structures intercommunales peut alors conduire à la paralysie du fonctionnement ou bien alors ou non exercice de certaines des compétences de ces dites structures :

16 . M.C. Rouault, *L'intérêt communal*, 444p., Presses Universitaires de Lille, 1991.

les délégués de ces structures n'ayant pas élaboré de programme d'actions communes avant les élections, ceux-ci sont alors contraint de trouver au mieux un consensus au niveau de la représentation au niveau de l'exécutif de l'établissement public et de son programme d'actions, au pire à défendre des intérêts particuliers dont les logiques ont le plus souvent rien à voir avec les problématiques qu'ils se doivent de gérer.

Aussi, comme le reconnaissait le rapport Aubert¹⁷, si la commune est une profession de foi dans la portée dépasse de beaucoup celle d'un simple problème d'organisation administrative, il reste que pour que cette assertion reste pertinente, la question de la légitimité de l'action des structures intercommunales tant vis à vis du citoyen que de la commune soit résolue.

- un conflit canton-périmètre de structure intercommunale : l'absence de démocratie participative pour les structures intercommunales est encore plus aiguë avec le canton. En effet, le canton, héritage de la loi du 22 décembre 1789 comme circonscription administrative s'inscrivant dans la logique d'unité nationale ne correspond plus à la géographie économique et humaine actuelle. Le pays de 1995 - qui, à bien des égards s'apparente au pays de 1975 dans la mesure où ce sont " les élus qui manifestent leur désir de travailler au sein d'un aire de solidarité qu'ils délimitent par leur volonté commune " ¹⁸ - contient en lui, à terme, sans même ouvrir le débat sur l'identité actuelle du département - les germes d'une réorganisation de la circonscription cantonale : le décalage entre une circonscription purement administrative (puisque la réunion des cantons correspond à un arrondissement) qui correspond dans le même temps à un découpage électoral avec une aire géographique représentant les communautés d'intérêts économiques et sociaux, le cas échéant les solidarités entre la ville et l'espace rural, devient chaque jour de plus en plus important. A moins que le ou les cantons recouvrent strictement les limites des structures intercommunales, l'exercice de la compétence d'aménagement rural reconnu aux départements par l'article 31 de la loi du 7 février 1983 n'est pas sans poser certains problèmes de positionnement identitaire à cette collectivité locale : certes, un conseil général dispose toujours de la faculté de mettre en oeuvre une politique d'aménagement en contractualisant avec les structures intercommunales - certains d'entre eux ne se sont pas d'ailleurs privé de le faire - mais cela induit une remise en cause totale ou partielle de l'action du conseiller général : ne serait-ce que parce que sa légitimité vis à vis de son canton provient en grande partie des subventions que celui-ci peut obtenir pour chacune des communes de son canton : la contractualisation d'une politique d'aménagement du territoire entre une structure intercommunale et un conseil général dépasse cette logique clientéliste, puisque le périmètre d'intervention dépasse celui de chacune des communes qui composent le canton : la contractualisation porte sur des territoires qui ne reprennent pas nécessairement les limites cantonales. Cette politique de contrac-

17 . Rapport chargé de recueillir l'opinion des maires suite au rapport Guichard publié en 1976.

18 . Circulaire du Ministre de l'intérieur relative à la politique des contrats de pays, 12 juillet 1976.

tualisation entre les conseils généraux et les structures intercommunales dénie alors au seul conseiller général la paternité de cet aménagement du territoire, puisqu'il s'agit alors dans ce cas d'une contractualisation collective. C'est justement parce que les communes se sont regroupées entre elles en s'associant au sein d'un établissement public de coopération intercommunale qu'un conseil général, si telle est sa politique, peut contractualiser sur l'aménagement du territoire. Aussi, l'aménagement du territoire mis en oeuvre par les conseils généraux en se servant comme point d'appui pour mettre en place ces politiques revient, de facto, à supprimer la relation binaire conseiller général-maire, qui fondait précisément le succès de son élection. D'où le choix de bon nombre de conseillers généraux pour s'investir au sein des exécutifs des structures intercommunales pour dépasser cette contrainte.

Bien entendu, ces remarques ne valent que pour les conseils généraux qui se sont engagés dans une véritable politique d'aménagement du territoire dont l'intercommunalité est un des leviers essentiels. Si cette condition préalable n'était pas remplie, ce qui signifie alors que l'émiettement communal constitue la meilleure façon de rationaliser les interventions dans le domaine de l'aménagement du territoire mais aussi de favoriser la réélection des conseillers généraux jusqu'à la raréfaction des recettes pouvant être affectées dans ce domaine, cela laisse libre aux autres collectivités d'investir totalement le champ de l'aménagement du territoire et d'imposer leur logique.

- conflit entre les circonscriptions administratives¹⁹ et les structures intercommunales : si l'intercommunalité peut effectivement permettre de faire émerger la notion d'aménagement du territoire, par le biais d'une action concertée entre plusieurs collectivités locales, il reste, et cela n'est pas négligeable, que la prise en compte de cette nouvelle réalité au niveau de l'organisation administrative de l'Etat français n'a pas encore été prise en compte. Au-delà du discours incantatoire sur les effets vertueux de l'intercommunalité comme réforme pouvant permettre à un territoire de se développer, cela suppose que parallèlement le remodelage des circonscriptions administratives soient aussi engagées, remodelage qui doit alors s'accompagner d'une véritable déconcentration des moyens humains et financiers. L'intercommunalité représente pour les élus locaux un engagement important puisqu'il s'agit, ni plus, ni moins, que de reconnaître que l'échelon communal constitue un cadre de décision inadapté ou sans aucun rapport avec nombre d'enjeux auxquels elle doit faire face. D'où l'apparition d'une problématique territoriale qui est insuffisamment prise en compte par l'ensemble des partenaires de celle-ci. Or, l'aménagement d'un territoire doit conduire in fine à son développement. Pour atteindre cet objectif de développement, cela nécessite aussi, c'est un préalable que l'ensemble des services de l'Etat investisse cette problématique territoriale, au risque de disposer de cadres d'interventions trop étroits ou bien alors non adaptés aux nouvelles réalités socioculturelles ou économiques. Il s'agit tout simplement, pour l'Etat, de retrouver un échelon territorial de cohérence des actions.

19. C. Barbier, "La circonscription administrative : réflexion sur un concept équivoque", *AJDA* n°6, p.411-417, 1996.

**VI. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
FONDÉ SUR UN CONTRAT AVEC LES STRUCTURES
INTERCOMMUNALES QUI NE PEUT TROUVER SA PLEINE
DIMENSION QUE DANS L'INTERTERRITORIALITÉ**

En définitive, ces différents conflits (commune-structure intercommunale, structure intercommunale-canton- structure intercommunale-découpage administratif) renvoient, de façon récurrente, à l'organisation administrative d'une part, de l'Etat français et d'autre part, du mode d'organisation des collectivités locales françaises. Plutôt que de résoudre de façon structurelle une réalité bien appréhendée par tous, qui se caractérise par l'enchevêtrement des compétences et des modes de financement, la solution française consiste à privilégier la construction baroque, c'est à dire l'empilement capillaire au fil du temps des modes d'organisation hétérogènes : l'enchevêtrement des compétences et des modes d'intervention n'est que la traduction concrète de cette capillarité du système d'organisation français. Pour dépasser cette organisation baroque, cela suppose de revenir à une plus grande spécialisation des collectivités locales françaises, ne serait-ce qu'en raison du coût que représente aujourd'hui la superposition de ces différentes organisations. L'aménagement du territoire ne peut être compris comme la somme d'intérêts particuliers et ce d'autant plus, nous l'oublions trop souvent, que cette problématique ne s'inscrit pas uniquement dans le seul cadre français.

Les remarques précédentes ne sauraient faire oublier l'effet de levier incontestable qu'ont eus ces conventionnements quant à la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement fondée sur l'intercommunalité. Quelles que soient les interrogations que certains pourraient avoir, il s'agit d'un passage obligé que le législateur a d'ailleurs reconnu notamment avec la loi du 6 février 1992.

Néanmoins, ce texte législatif, aussi important soit-il, ne constitue que les prémices de ce que recouvre l'aménagement du territoire. L'outil juridique ne crée pas l'aménagement du territoire ou le développement économique. A cet égard, il ne faut pas s'en cacher, la croissance exponentielle du nombre de structures intercommunales n'a pas été, loin s'en faut, synonyme du fait que l'ensemble des acteurs locaux qui se sont engagés dans cette démarche, aient véritablement intégré ce que recouvre l'aménagement du territoire : entre autres exemples, le nombre de schémas directeurs engagés depuis 1992 n'a pas suivi, le nombre de création de communautés de communes.

Le récent rapport du Gouvernement remis au Parlement²⁰ au sujet de la DGF montre que l'incitation financière proposée par le législateur, notamment par le biais du versement d'une DGF favorable, explique bon nombre de création de ces structures. Dans le même ordre d'idées, la mesure de

20 . Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, Rapport du Gouvernement au Parlement, *Bilan de la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 1994 et 1995*, 88p., Paris, 1995.

l'intercommunalité par le seul biais du coefficient d'intégration fiscale montre la limite de la prise en compte par les acteurs locaux des véritables enjeux de l'intercommunalité pour aménager et surtout engager le développement de leurs territoires.

C'est pourquoi, la loi ATR n'est donc que la première étape la liaison qui peut et doit exister entre l'intercommunalité et l'aménagement du territoire. Aussi, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 constitue le prolongement naturel de la loi ATR et met en évidence les véritables enjeux de l'aménagement du territoire. En effet, la notion de pays contenue dans les articles 22 à 24 de cette loi, montre assez clairement que derrière les communautés d'intérêts économiques et sociaux qui caractérisent le pays, le législateur admet que le projet et les aspirations de la population sont des notions fondamentales du développement et donc, de l'aménagement²¹. Cette loi n'est pas sans conséquence pour l'intercommunalité, car, si elle ne crée pas une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale, elle met en évidence que ce projet doit s'inscrire en symbiose avec des notions telles que le bassin de vie et d'habitat : ce n'est pas parce que chaque territoire disposera de sa zone d'activités, de son centre culturel, de ses équipements sportifs que le développement du territoire aura été réalisé. Il aura été simplement aménagé, ce qui est par essence différent de son développement.

La loi d'orientation du 4 février 1995 constitue de fait le véritable chantier de l'intercommunalité à venir et de l'aménagement du territoire. Les acteurs locaux doivent dépasser le strict échelon intercommunal pour envisager le développement de la coopération territoriale, c'est à dire la coopération entre plusieurs groupements et logiques intercommunales afin de s'adapter aux véritables problématiques que recèlent le bassin de vie et d'habitat. Bien entendu, ceci suppose, pour y parvenir, de clarifier rapidement le mode d'élection des structures intercommunales - à cet égard, la proposition de la transposition du système dit Paris, Lyon, Marseille aux structures intercommunales comme cela a été suggéré dans l'article 78 de la loi du 4 février 1995 semble être un système pertinent - pour engager un aménagement du territoire, véritablement porteur de développement, qui repose sur l'intercommunalité territoriale, c'est à dire qui repose sur la mise en place d'une logique de réseau entre les structures de coopération intercommunale.

C'est à ce prix que l'ensemble des acteurs locaux y parviendront au risque, si tel n'était pas le cas, d'entretenir le discrédit de plus en plus important qui pèse sur l'empilement des différents niveaux d'administration, mais aussi de s'en tenir à la seule notion d'équipements, sans prise en compte réelle des bassins dans lesquels ceux-ci s'inscrivent. La coopération interterritoriale définie sur les bases ci-avant peut alors permettre de définir

21 . Voir J. de Félice (dir.) *Les pays : expressions de dynamiques locales*, 253p., Université Paris 7 Denis Diderot, Paris, 1995.

un cadre administratif qui ne soit plus une gêne pour l'aménagement puisque l'unité socio-spatiale serait cohérente pour fonder de véritables politiques spatiales d'interventions²².

Sous respect de ces conditions, la France parviendra alors à inscrire sa politique d'aménagement du territoire dans le véritable contexte qui est le sien, à savoir celui de l'Europe, puisqu'il est désormais vain de fonder aujourd'hui des politiques d'aménagement et de développement qui se limitent au seul hexagone.

22 . Voir F. Ascher (éd.), *Les territoires du futur*, 182p., Paris, Datar/Ed. de l'Aube, 1993, p.139.