

► Municipales 2008

Recherche intercommunalité désespérément

En collaboration avec un groupe de chercheurs, l'Assemblée des Communautés de France a lancé en octobre dernier une enquête visant à observer la place de l'intercommunalité dans la campagne municipale de 2008. Le 10 avril 2008, une première réunion a permis de dégager quelques grands enseignements.

Rémy Le Saout / David Le Bras

Sous la direction de Rémy Le Saout, maître de conférences à l'université de Nantes et chercheur au Centre nantais de sociologie, une équipe de chercheurs, composée de sociologues et de politistes, a étudié les discours produits sur l'intercommunalité par les candidats de territoires urbains, périurbains et ruraux en séance publique, dans la presse, à travers leur blog et a procédé à l'étude systématique de leur programme.

Alors que la période allant de novembre 2007 à février 2008 laissait supposer que la question intercommunale serait au cœur des élections (publication des rapports Lambert, Attali et Perben, débat sur le Grand Paris, sur le rôle de l'intercommunalité en milieu rural dans un contexte de redéploiement des services de l'État...), il est apparu que les dernières semaines de la campagne ont plutôt contribué à resserrer les enjeux sur le strict cadre municipal.

Un débat éludé

Une présence en pointillés : c'est, désormais, le bilan que



l'on peut dresser de la place occupée par la thématique intercommunale lors de la campagne municipale 2008 et ce, quels que soient les espaces observés et les candidats suivis par les chercheurs missionnés par l'AdCF.

Dans ce contexte, l'évocation de l'intercommunalité a pris des formes diverses et variées : premier cas de figure, des projets ou des réalisations qui relèvent de la compétence communautaire – les transports, le logement, le développement économique par exemple – sont présentés

sans pour autant qu'il soit fait mention explicite de la dimension institutionnelle de l'intercommunalité. Ce faisant, les recours privilégiés aux termes génériques « d'agglomération », de « ville », de « bassin de vie », de « région », de « pays », démontrent combien les candidats en lice et leurs équipes euphémisent l'institution communautaire. Deuxième registre, l'intercommunalité est définie essentiellement comme une agence disposant de moyens financiers et techniques voués à être mis au service des communes

membres. Cette logique de guichet facilite là encore la municipalisation des réalisations communautaires et peut contribuer, par exemple, à renforcer la crédibilité d'un maire sortant en mettant en exergue sa propension à instrumentaliser l'ensemble des ressources localement disponibles au bénéfice de sa commune.

Troisième registre, à l'image des Conseils régionaux ou généraux, les intercommunalités sont montrées comme des collectivités à part entière, sans qu'il soit fait mention des logiques d'imbrications avec les communes. Celles-ci, pourtant, différencient les rapports entre communes et communauté d'un côté et communes, conseil régional et général de l'autre. Le déni du lien qui lie la commune à la communauté est bien sûr à renvoyer au point précédent, c'est-à-dire au rôle d'agence de moyens joué par les intercommunalités et à la mise en scène de la capacité du candidat à jouer le rôle de négociateur auprès des différents échelons territoriaux.

[Lire la suite page 6](#)

► Opinion

Politique de la ville : vous avez dit maire-préfet ?

Élena Grand, sociologue
Roger Bazile, urbaniste

Le 21 avril dernier, la Confédération française pour l'habitat, l'urbanisme et l'aménagement du territoire (Cofhuat) recevait Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville, dans le but de débattre des mesures de son plan « Espoir banlieues - Une dynamique pour la France ».

Si l'on souscrit à la volonté du ministère de la Ville de redéfinir le diagnostic des quartiers sensibles, notamment par une appréhension des problèmes dans leur multi dimensionnalité (habitat, urbanisme, développement économique, emploi, sécurité, éducation, formation, transports), on peut, en revanche, s'agissant de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique, s'étonner de



la permanence de réflexes jacobins et de l'usage de vieilles recettes.

[Lire suite page 4](#)

Parution de l'annuaire financier et fiscal des communautés 2008 (Comptes administratifs 2006) AdCF/Dexia



Actualité Grenelle de l'environnement

3

> Transports : quid de l'engagement financier du gouvernement ?

Opinion

4

> Politique de la ville : vous avez dit maire-préfet ?

Municipales 2008

6

> L'intercommunalité en campagne : premiers éléments d'enquête.

Dossier Les Sem et les communautés

L'engagement des communautés

10

> Une poussée timide.

Initiatives

14

- > Sers Strasbourg : l'éco-quartier de Cronembourg.
- > Sem et collectivités, unies pour le développement en Outre-mer.
- > Sarreguemines Confluences : une Sem pour l'immobilier d'entreprise.
- > Plateau de Saclay : pour un territoire durable.
- > Communauté du Pays de Roman : le développement de l'éolien.

Sem et Europe

16

- > L'impact du droit européen sur les Sem.
- > Sem d'Europe : l'exception française.

Repères

18

- > Le cadre légal : rappel.
- > Chiffres clés sur les Sem.

Droit

19

- > Le statut de la commune associée dans l'intercommunalité.

Territoires

23

- > Communauté du Val de Drôme : le choix d'une économie solidaire.
- > Tout sur la carte Sol, le réseau de l'économie éthique.

AdCF

22

- > Rencontres avec les nouveaux élus : le Tour de France des régions.

► Politique de la ville *Suite de la page 1*

Vous avez dit maire-préfet ?

« Nous sommes aujourd'hui au tout début d'une grande aventure. La politique de la ville n'est plus celle d'un seul ministre, celle qui se substitue à un droit commun trop dilué. Chaque ministre ciblera désormais ses actions, en mobilisant ses moyens et son administration en direction des quartiers prioritaires », a indiqué, dans son propos introductif et devant un parterre composé de professionnels de l'urbanisme, Fadela Amara.

Une politique enfin globalisante ?

Indéniablement, la nouvelle politique de la ville voulue par le gouvernement entend jouer sur les multiples paramètres d'exclusion, et donc sur les différents leviers de rénovation urbaine, comme de « rénovation sociale » – dit la secrétaire d'État –, afin d'assurer une plus grande cohérence de l'action publique.



On ne peut, bien entendu, que se réjouir de la prise de conscience par l'État des problèmes d'enclavement des quartiers et des phénomènes de ghettoïsation qu'ils engendrent par la « non-connexité » de leurs habitants aux bassins d'emploi. L'État a donc annoncé qu'il s'engagerait financièrement dans le désenclavement des quartiers en difficulté à hauteur de 500 millions d'euros, en leur réservant une partie des financements prévus par le Grenelle de l'environnement pour des infrastructures de transports¹. La mobilisation du financement interviendra sur cinq ans et se fera sur la base d'un appel à projets lancé par le grand ministre de Jean-Louis Borloo et le ministre de la Ville avant l'été 2008 auprès des autorités organisatrices des transports urbains (Aotu), dont 60 % sont des communautés.

Développement économique et emploi

Autre mesure du plan « Espoir banlieues », concernant le développement économique et l'emploi : l'État entend accompagner 20 000 créateurs d'entreprise habitant dans des quartiers difficiles en quatre ans. « Pour être efficace, cet accompagnement sera confié à un opérateur professionnel (Maison de la création d'entreprise, CCI, collectivités, réseaux de l'accompagnement, etc.) qui assurera la fonction de « guichet unique de l'accompagnement » et garantira un parcours complet d'accompagnement lisible et facile d'accès »². Là encore, dans ce domaine, les communautés

d'agglomération, autorités organisatrices du développement économique local, ont un rôle fondamental à jouer. S'appuyant sur leurs compétences obligatoires en matière d'équilibre social de l'habitat (PLH), de développement économique, de transports urbains... et de politique de la ville, le gouvernement avait donc la possibilité de leur confier la gestion, aux côtés des services déconcentrés de l'État, de la mise en œuvre opérationnelle et du suivi des actions du plan banlieues. Intervenant sur des bassins de vie, souvent dotée d'une ingénierie plus efficace que les communes, l'intercommunalité urbaine pouvait donc légitimement être investie de cette mission. Mais, encore une fois, l'histoire se répète : la politique de la ville manque son rendez-vous avec l'intercommunalité et perd l'occasion de changer de paradigme...

Se défaire du poids de l'histoire ?

De même que les opérations ANRU privilégient largement la relation maire/préfet, la « nouvelle politique de la ville » entend affirmer, au niveau local, « le retour de l'État » qui se manifestera par un rôle accru des préfets et une généralisation des délégués de l'État dans tous les quartiers difficiles. Au nom de la gestion de proximité, mais aussi de la restauration de l'autorité républicaine dont les maires et les préfets sont les détenteurs, c'est ce même binôme qui sera à la manœuvre. Une orientation confirmée lors de la rencontre de la Cofhuat par la secrétaire d'État : à la question de Frédéric Leturque, adjoint au maire d'Arras, vice-président de la communauté urbaine d'Arras chargé de la politique de la ville, de la sécurité et de la prévention de la délinquance, qui interrogeait Fadela Amara sur le rôle que l'État entendait faire jouer aux élus locaux, la secrétaire d'État a répondu : « Je pense qu'il faut un binôme préfet-maire, car le maire connaît bien ses administrés (...). On a voulu un plan banlieues sur mesure et pour faire du sur mesure et cibler les moyens suffisants, en mettant le paquet sur les bons quartiers, c'est ce binôme que j'entends privilégier... » Une réponse dans la droite ligne de la position affichée à Vaulx-en-Velin, où elle avait déjà annoncé son intention de « faire du tandem préfet-maire le pivot d'une nouvelle gouvernance » pour une « politique sur mesure (...). Cela veut dire plus de pouvoirs pour les uns et les autres, plus de déconcentration de crédits ». Il ne s'agit pas ici de nier le fait que la plupart des grandes villes disposent d'une expérience ancienne en matière de politique de la ville et d'intervention



dans les quartiers prioritaires. On le sait, les services sont constitués, les partenariats avec les préfetures noués, les programmes de renouvellement urbain sont intégrés aux stratégies urbaines... Pour autant, la permanence du principe de la « régulation croisée » entre préfet et maire (Pierre Grémion parle de « jacobinisme apprivoisé ») n'est pas près de faire émerger une « nouvelle gouvernance », mais entérine au contraire les schémas établis pour mieux faire prévaloir une logique de guichet sur les logiques de projet. Autrement dit, la montée en puissance des agglomérations en matière de politique de la ville, – que bon nombre d'acteurs et d'experts engagés dans le traitement des problématiques de cohésion urbaine et sociale appellent régulièrement de leurs vœux – passe par la conception, puis surtout par l'assimilation par les services de l'État eux-mêmes, d'une vision modernisée des politiques territoriales de solidarité. C'est bien là que réside la principale difficulté du ministère de la Ville : en dépit de sa volonté de « dépasser les anciens dogmes », comme ne cesse de le marteler Fadela Amara, et de prôner un retour au « droit commun », il semble dans l'incapacité de se défaire de l'idéologie de la géographie prioritaire, les discours de ses porte-paroles semblant encore tout imprégnés par les « hauts lieux » de la politique de la ville (Vaulx-en-Velin, Mantes-la-Jolie, Clichy-sous-Bois...).

Ne pas négliger les agglomérations

Ce faisant, le ministère de la Ville demeure le principal promoteur d'une action arc-boutée sur le primat du binôme quasi séculaire maire-préfet, binôme qui a d'ailleurs encore « bénéficié » d'un surcroît de « légitimation » médiatique lors des émeutes urbaines de 2005. Rappelons au passage que c'était tout particulièrement le cas des communes reléguées de la région Île-de-France,

caractérisées par un déficit intercommunal et par une surexposition des édiles municipaux sur le plan sécuritaire... Nous ne défendons pas l'idée selon laquelle les politiques de cohésion doivent relever exclusivement des intercommunalités ; celles-ci continuent de fonctionner sur le principe du couple communes/communauté et non selon le principe de spécialité et de stricte délimitation des compétences. En revanche, ce que nous voulons mettre en exergue, c'est qu'il existe un point de vue spécifique de l'agglomération sur les enjeux de solidarité urbaine qui est celui du « système » urbain, social et économique dans lequel ils s'inscrivent. Autrement dit, la plus-value et la spécificité de l'agglomération résident dans la capacité de cette dernière à agir sur des mécanismes et des interdépendances qui ne sont pas visibles et/ou pas opérants à l'échelle communale. En effet, qui a la charge d'acheminer les salariés en transports collectifs sur les zones d'activité économique ? À qui a-t-on délégué les aides à la pierre dans le logement social ? Qui est en capacité d'assurer l'élaboration de parcours résidentiels à l'échelle d'un bassin d'habitat dans une logique de mixité sociale ? Ce ne sont pas les maires ou les préfets, mais bien les communautés d'agglomération. Or, même si elle est obsolète, la vision dominante du maire, agent de l'État, garant de l'ordre public, prévaut et subsiste. À l'heure de la fameuse « Révision générale des politiques publiques », comment sortir d'une telle vision qui tend à passer sous silence l'action communautaire en matière de solidarité urbaine ?

*Élena Grard, sociologue
et Roger Bazile, urbaniste.*

1. Rappelons que cet engagement initial est cependant loin d'être assuré, l'État ayant ramené sa contribution financière au volet « Transports urbains et périurbains » du Grenelle de l'environnement de 4 à 2,5 milliards d'euros.
2. Présidence de la République, *Une nouvelle politique pour les banlieues*, 8 février 2008, Palais de l'Élysée, dossier de presse.