

L'intercommunalité souterraine et le débat public



Tribune

Dominique Musslin, urbaniste qualifié, vice-président de la Société française des urbanistes, directeur d'agence d'urbanisme.

L'essentiel des compétences stratégiques à l'échelle intercommunale (transports urbains, développement économique, aménagement de l'espace, habitat), les communautés ont reçu pour mandat la maîtrise du « développement territorial durable ». Mais les « arènes politiques » demeurent introuvables. D'ailleurs, si on pousse un peu plus loin l'analogie sémantique, le débat public communautaire se passe un peu à la manière des assemblées romaines dans le secret des thermes, le lieu des négociations discrètes. Nul ne doute que l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct devrait permettre enfin de donner une meilleure visibilité et une plus grande légitimité à l'intercommunalité. Mais pour quel projet politique ? Car « gouverner, c'est choisir » (Pierre Mendès-France). Ainsi, à force de gérer les réseaux souterrains, et des sujets qui ne « font pas débat », l'intercommunalité ne fait pas partie du débat public. On parle certes du renforcement de leurs compétences, en commençant par celles d'une dizaine de métropoles. Il n'est d'ailleurs pas sûr qu'une élection des futurs conseillers métropolitains sur la base de circonscriptions communales permette de bien identifier les enjeux métropolitains... En attendant cet avènement métropolitain, c'est sans doute la rationalisation du paysage syndical de l'intercommunalité (dissolution des milliers de syndicats) promise par le Comité Balladur qui devrait mettre fin à l'opacité structurelle de l'intercommunalité technique.

La communauté, révélée au grand jour par l'urbanisme ?

Pour qu'elles se rendent visibles aux habitants communautaires (il faudrait commencer par inventer un néologisme équivalent à citadins et villageois !), les communautés doivent « faire surface » et prendre part

à des « compétences » qui sédimentent le débat public. Les questions d'urbanisme par exemple, dont certains observateurs pensent qu'elles peuvent apporter une plus grande cohérence pour les diverses interventions intercommunales (comment assurer le développement économique local et en même temps maîtriser l'étalement urbain ?).

Pourra-t-on raisonnablement continuer à progresser en catimini sur l'urbanisme intercommunal qui structure l'espace communautaire « par les réseaux souterrains » ? Et en parallèle sur un urbanisme communal qui agite le débat local, mais sur des questions qui ne sont plus structurantes.

Pourra-t-on continuer à dissocier le structurant souterrain et le qualitatif soumis à débat ?

Un débat s'instaure sur une approche plus transversale de l'urbanisme à une échelle communautaire, dont on voit par exemple les premiers effets dans la loi Boutin. Il faut saluer cette évolution méthodologique récente. Mais il faut avoir le courage de franchir le Rubicon (l'eau toujours !), et de mettre en discussion l'urbanisme communautaire. Le transfert de la maîtrise d'ouvrage du droit des sols, le PLU aux contours redéfinis, recouvre à ce titre des enjeux politiques et symboliques forts, dont on peut espérer l'appropriation citoyenne par les habitants et usagers de l'intercommunalité. Qu'il y ait une part de proximité dans ce débat, bien évidemment, mais l'un n'empêche pas l'autre.

Les villes anciennes sont restées dans l'histoire grâce à trois réalisations majeures : les aqueducs, les arènes pour les jeux et les forums. Je ne sais s'il faut de nouvelles arènes, mais il y aura des aqueducs modernes et il nous faut construire dès maintenant un « forum communautaire » pour traiter de l'évolution de nos territoires. ■

Les villes sont des établissements humains. Ce qui nous amène à utiliser le classement par le nombre d'habitants comme principale, voire unique, classification. En France, les seuils de 2 000, 3 500, 5 000, 10 000, 50 000, 100 000 sont des formes de couperets. C'est en quelque sorte devenu l'alpha et l'oméga de notre « GPS territorial ». Ainsi les métropoles dont le rapport Balladur propose l'émergence sont-elles repérables sur ce seul critère. Et plus généralement il sert d'assise au débat sur l'évolution des communautés, l'objectif étant de les faire « grandir ».

Cette thématique ne peut évidemment être négligée. Mais l'histoire de nos villes et des communautés urbaines, d'agglomération ou de communes ne peut se résumer à la croissance démographique.

Certes, un peu comme pour des adolescents, le principal signe de leur évolution est le changement de taille. Pourtant, les communautés quittent ce stade de l'adolescence et deviennent sans qu'on s'en aperçoive des établissements « adultes ». Cela doit manifestement se traduire par un renforcement de leur ossature.

Mécanique des fluides

Une preuve de ce passage de l'adolescence à l'âge adulte ? Ce que j'appelle « l'intercommunalité souterraine ». L'histoire a démontré le rôle stratégique des réseaux pour maintenir durablement un établissement humain, certes des routes, mais bien plus les réseaux souterrains, qui ont amené les énergies diverses, l'eau au premier chef. L'adduction d'eau a été de tous temps une clé de la permanence des établissements humains (et ceci ne sera pas démenti dans le futur). Qu'a-t-on mis en commun, en réseau au premier chef dans nos intercommunalités : les réseaux souterrains, et l'eau en particulier (pour des raisons strictement topographiques) ! Ainsi, l'intercommunalité a acquis ses galons en « débutant sa carrière » comme les villes romaines, en s'assurant le contrôle de l'eau. Stratégique pour organiser le territoire, fabriquer ou non la périurbanisation pas d'eau, pas d'extension urbaine, surtout depuis que l'accès privatif à la nappe phréatique devient difficile. Mais invisible aux yeux de nos concitoyens. Entre temps, l'intercommunalité généraliste, à fiscalité propre a émergé sur la scène institutionnelle. Assurant désormais

